

LE
NOUVEAU RÉGIME DOUANIER
ÉGYPTIEN

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 29 Mai 1931, à 14 heures

PAR

Raoul COHEN

Président : M. MAUNIER, Professeur;

<i>Suffragants</i> {	MM. C. PERREAU	{ <i>Professeurs</i>
	H. TRUCHY	

PARIS

EDITIONS ALBERT MECHLINCK

10, Rue Victor-Cousin, 10

1931

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE
NOUVEAU RÉGIME DOUANIER
ÉGYPTIEN

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 29 Mai 1931, à 14 heures

PAR

Raoul COHEN

Président : M. MAUNIER, Professeur ;

Suffragants {

MM. C. PERREAU
H. TRUCHY

} *Professeurs*

PARIS

EDITIONS ALBERT MECHLINCK

10, Rue Victor-Cousin, 10

1931



*Je dédie cet ouvrage à mon père,
ainsi qu'à son grand ami Monsieur Cicurel ;*

*leur aide et leurs conseils m'ont grandement
servi dans mon travail.*

INTRODUCTION

Nous nous proposons d'étudier ici le nouveau régime douanier égyptien. Ce titre pourrait, par son vague, tromper le lecteur ; nous ne voulons pas étudier le régime douanier égyptien actuel dans son entier ; ce serait d'abord trop fastidieux, puis nous ne ferions que répéter en grande partie les ouvrages antérieurs qui se sont occupés de la question. Le titre le plus exact serait, nous croyons : *Les modifications apportées par la loi du 14 février 1930 à l'ancien régime douanier égyptien*. Ces modifications, ainsi que leur esprit et leur cause, seront les limites dans lesquelles cette thèse compte se développer.

Nous montrerons brièvement, quand il le sera nécessaire, les cadres fondamentaux (qui, eux, n'ont pas varié depuis 50 ans), où se sont insérées ces modifications, afin de rendre celles-ci plus compréhensibles. Nous appelons cadres fondamentaux, dans une terminologie un peu défectueuse peut-être, la partie du régime douanier qui a eu peu besoin de changer (rouages administratifs, formalités de dédouanement, diverses espèces de déclarations et leur régime, etc.). Nous essayerons de ne pas isoler ces modifications, ce qui les rendrait plus ou moins claires, et de montrer quelles furent en Egypte les raisons profondes, économiques surtout, en fait, dont ces modifications ne furent que la traduction concrète, le parallélisme qu'il y a entre les changements qui se produisirent dans ces raisons et leur réaction dans la réforme de 1930.

Pour guider le lecteur, nous annoncerons d'avance que le principe de la réforme du 14 février 1930 a consisté dans la substitution du système spécifique au système *ad valorem*.

CHAPITRE PREMIER

L'ANCIEN RÉGIME DOUANIER ÉGYPTIEN

Nous allons exposer rapidement, et en gros, l'ancien régime douanier égyptien. On trouvera des précisions, plus tard, dans les critiques de cet ancien régime ainsi que dans les changements apportés par le nouveau régime.

Il n'y a pas longtemps que l'Égypte est autonome au point de vue du régime commercial. Jusqu'en 1873, le régime douanier ottoman s'appliquait à l'Égypte ; inutile de dire que les intérêts économiques de celle-ci n'avaient pas été pris en considération dans l'établissement des tarifs, à supposer que les intérêts de la Porte l'aient été eux-mêmes. Les douanes étaient données à ferme. Pourtant les événements de 1840 avaient séparé politiquement l'Égypte de l'Empire ottoman : la Convention de Londres et les firmans successifs qui l'ont suivie avaient consacré son autonomie administrative et, au moins vis-à-vis de la Porte, son autonomie financière. L'Égypte, ayant ainsi conquis sa liberté politique, il n'y avait plus aucune raison de solidariser ses intérêts économiques avec les intérêts économiques généraux de l'Empire ottoman, et de même que la subordination politique avait entraîné la subordination économique, de même l'autonomie administrative et financière devait entraîner l'autonomie commerciale.

Il est vrai qu'un firman impérial de 1867, conférait au Khédive le droit de conclure des conventions commerciales, mais l'Egypte ne profita pas de ce droit et pour cause : les restrictions de ce firman étaient telles qu'aucune Puissance n'aurait eu avantage à modifier le *statu quo*.

Le firman de 1873 donna aux privilèges déjà octroyés une extension considérable. Le Khédive y est « autorisé à renouveler et à contracter, sans porter atteinte aux traités politiques de la Sublime Porte, des conventions avec les agents de Puissances étrangères, pour les douanes et pour le commerce et pour toutes les relations qui concernent les étrangers et toutes les affaires intérieures et autres du pays, et cela dans le but de développer le commerce et l'industrie et de régler la police des étrangers ainsi que leur situation et tous les rapports avec le gouvernement et la population ». Mais tant ce firman qu'un firman ultérieur, celui de 1879, réservait les droits souverains de la Turquie et l'obligation de lui donner communication des conventions nouvelles avant leur promulgation ; aussi le gouvernement égyptien se borna-t-il très prudemment à prendre acte de ces concessions nouvelles et à entamer des négociations commerciales seulement avec les puissances.

Les traités alors en vigueur en Egypte, signés par la Porte, prenaient fin en 1884. Jusqu'à cette date, c'était le régime du traité de 1861 qui s'appliquait, élargi par la clause de la nation la plus favorisée ; si en 1884 les puissances refusaient de signer un traité spécial avec l'Egypte, le régime de 1861 ou celui qui le remplacerait continuerait à s'appliquer. Or l'expiration de la convention de 1861 approchait ; la Turquie prenait déjà ses dispositions pour ne la renouveler qu'à des conditions qui lui seraient plus favorables (elle n'y réussit d'ailleurs pas), et les Puissances, craignant de se voir automatiquement appliquer par l'Egypte le nouveau régime

turc préférèrent s'empressez de signer avec elle des traités de commerce qui, s'ils étaient plus favorables à l'Egypte que le régime de 1861, l'étaient moins, dans l'idée des Puissances, que celui qui le remplacerait.

Le premier traité fut signé par la Grèce, le 3 mars 1884. La Grèce avait un intérêt capital à introduire ses tabacs dans le pays, à l'instar des tabacs turcs qui y étaient seuls admis. Puis ce furent la Grande-Bretagne, le 29 octobre 1889, pour 6 ans à partir du 1^{er} janvier 1890, avec renouvellement tacite d'année en année jusqu'à dénonciation de part ou d'autre ; le Portugal, le 11 mai 1890 ; l'Autriche-Hongrie, le 16 août 1890, pour 10 ans, avec tacite reconduction (abrogé depuis la guerre de 1914) ; la Belgique, le 24 juin 1891 ; l'Italie, le 1^{er} février 1892 ; cette convention fut renouvelée en 1906 pour 21 ans, à partir du 16 février 1909, date de sa ratification ; l'Allemagne, le 19 juillet 1892, avec renouvellement en 1912 ; la France, le 26 novembre 1902 (convention entrée en vigueur le 26 octobre 1906), pour 21 ans ; cette convention arrivait à terme le 25 octobre 1927 ; elle fut renouvelée pour une période d'un an, avec clause de tacite reconduction d'année en année, à moins de dénonciation après préavis de 3 mois ; la Russie, le 13 mars 1909, etc.

Tous ces traités comportaient la clause de la nation la plus favorisée, mais la clause ne jouait pas relativement aux mesures de faveur accordées aux relations avec le Soudan et les autres parties de l'Empire ottoman. Dans toutes les conventions, l'Egypte avait réservé sa liberté, quant aux tabacs, tombacs, sels, salpêtres, natrons et hachiche dans la mesure et la limite des Capitulations, et après des négociations entamées en 1920, le gouvernement égyptien avait obtenu la faculté de taxer librement l'alcool et les boissons alcooliques.

Une particularité provenant du régime capitulaire, c'était

que le règlement douanier égyptien était (il l'est toujours) conventionnel ; en vertu des Capitulations, le Règlement Douanier, en 42 articles, promulgué par le décret du 2 avril 1884, pour être applicable aux Puissances, devait être ratifié par elles. Cette ratification avait eu lieu dans les traités de commerce eux-mêmes auxquels fut annexé ce Règlement Douanier. Certains pays même, comme les Etats-Unis, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège, l'Espagne, etc..., s'étaient contentés simplement d'adhérer au Règlement Douanier égyptien contre l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée. Le Danemark, seul de tous les pays capitulaires, n'avait pas signé de convention, ni adhéré au Règlement Douanier, à raison peut-être de l'insignifiance de ses relations commerciales avec l'Egypte ; et jusqu'en 1914, le Danemark pouvait revendiquer, à son profit, le règlement douanier ottoman qui s'appliquait avant le décret du 2 avril 1884.

Il ne faut pas croire que les 42 articles du Règlement Douanier, prévoyaient tout ; ils ne s'occupaient que des points qui pouvaient intéresser le régime capitulaire, pour y apporter des précisions ou des dérogations ; les points de détail (droits et frais accessoires, prix des formules, régime des tabacs et cigares, les monopoles et autorisations, les entrepôts, les régimes spéciaux, régimes des colis postaux, règlements sur l'enceinte douanière, sur l'organisation de l'Administration des Douanes, formalités de débarquement, de dédouanement, etc.) étaient unilatéralement réglés par le gouvernement égyptien ; ainsi il existe un code de l'Administration des Douanes en 1392 articles, non compris les arrangements spéciaux avec certaines administrations ottomanes ; en ce qui concerne les droits spéciaux et accessoires, les conventions commerciales se référaient purement et simplement aux règlements égyptiens qui les

prévoient en stipulant pour les marchandises étrangères et les commerçants étrangers le traitement des marchandises égyptiennes et commerçants égyptiens, et éventuellement celui des commerçants et marchandises de la nation étrangère la plus favorisée.

Le tarif égyptien était un tarif *ad valorem* (le traité avec la Grande-Bretagne de 1889, posa le principe de l'établissement périodique, par une commission de négociants, de la valeur des principaux articles taxés *ad valorem*).

Le droit d'exportation, fixé en 1861 à 12 %, devait diminuer de 1% par an, jusqu'au taux de 1%.

Le droit d'importation était en général de 8 %, mais il y avait quelques exceptions. Ainsi, le tabac, en Egypte, comme en France, était considéré comme une matière fiscale, et il est curieux de constater que, dans un domaine où le but fiscal est légitime, c'était un droit spécifique qu'on appliquait, droit très léger, si on le compare aux prohibitions d'importation ou aux droits prohibitifs d'importation qui existent dans les autres pays. Il est vrai que ce droit spécifique ne s'appliquait qu'aux tabacs accompagnés d'un certificat d'origine des pays qui avaient conclu des accords commerciaux avec l'Egypte, sinon ils étaient soumis aux tarifs généraux. (La culture du tabac était, elle l'est encore, prohibée en Egypte depuis 1890. Cette interdiction avait été édictée afin d'éviter tout mélange de tabac indigène avec les tabacs fins importés et ainsi rehausser la qualité des cigarettes exportées ; ces raisons existent toujours. La permission de cultiver le tabac aurait sans doute d'heureux effets en agriculture mais porterait un coup aux exportations en diminuant la réputation des cigarettes égyptiennes.)

De même les alcools étaient soumis à un droit spécifique de 200 m/ms par litre d'alcool pur, ainsi qu'en général tous

les produits renfermant plus de 2 % d'alcool non dénaturé : l'alcool dénaturé payait 2 m/ms par litre ; le bois de chauffage et le pétrole payaient un droit de 4 %, les bois autres que de chauffage et le sucre raffiné, 10 % ; les alcools titrant plus de 50 degrés, les benzines et les huiles minérales payaient 15 %.

Il y avait des droits de consommation ou d'accise de 2 % sur certains liquides (bière, cidre), sur certains comestibles (café, thé, cacao, etc.) et sur les matériaux de construction ; ce droit était perçu en même temps que le droit d'importation ; il était remboursé en tout ou en partie à la réexportation si celle-ci avait lieu dans le délai d'un an à compter du paiement des droits. La douane percevait, en outre, une redevance de 40 m/ms par tonne sur les exportations de sel extrait des salines de l'Etat.

Il n'y avait pas de droit de transit, sauf sur le charbon réexporté dans un délai de 6 mois et en était exempt le charbon embarqué à bord des navires de guerre et des bateaux postes. En pratique, le charbon payait les droits ordinaires à l'entrée, et à la sortie, on en remboursait les 7/8, de façon à ce qu'un droit de 1% *ad valorem* restât à l'Etat.

Les marchandises en transbordement dont la destination finale n'était pas connue, étaient assimilées à celles en transit, même si elles étaient emmagasinées dans un entrepôt public ; l'abolition du droit, ici, avait été une mesure très sage, qui eut pour résultat d'achalander les ports d'Alexandrie et de Port-Saïd et de faire de l'Egypte, dans une certaine mesure, le centre commercial de quelques gros articles de consommation, qui étaient réexpédiés dans les pays riverains de la Méditerranée après un séjour à terre, un entreposage et des manutentions qui profitaient largement à la classe ouvrière et au pays en général.

Il existait un système de prohibitions et de restrictions semblable à celui qu'on trouvait alors en Europe. Le 8 novembre 1927, l'Egypte avait signé la convention et le protocole relatifs à l'abolition des prohibitions et des restrictions à l'importation et à l'exportation ; comme le montra Henein Pacha, délégué de l'Egypte, « la tendance qui vise à réduire au strict minimum les prohibitions et restrictions, cadrerait parfaitement avec le régime en vigueur en Egypte ». En effet, aucune prohibition à l'importation ou à l'exportation n'y était admise dans un but économique ; il existait bien des prohibitions et des restrictions d'entrée et de sortie en Egypte, mais elles se légitimaient parfaitement par des raisons de sécurité d'Etat, de moralité ou d'hygiène publique, par l'existence de monopole ou dans un but de protection de l'agriculture (restriction à l'exportation du bétail et des engrais naturels), etc...

Il faut ajouter que l'Egypte avait déjà ratifié, le 23 mars 1925, la Convention internationale pour la simplification des formalités douanières signée à Genève le 3 novembre 1923 et entrée en vigueur le 27 novembre 1924.

Dans le paiement des droits, en cas de contestation sur la valeur, le paiement avait lieu en nature. Le paiement en nature avait été imposé par les Capitulations ; l'article 39 de la Capitulation de 1740 en faveur de la France prévoyait une pareille mesure.

Le Drawback, en Egypte, était une mesure de faveur accordée par le gouvernement, et consistait, lors de la réexportation, en un remboursement de tout ou partie du droit d'importation perçu sur les matières premières étrangères employées dans la fabrication de certains produits indigènes.

Port-Saïd était doté d'une zone franche où, néanmoins, les lois et règlements de l'Egypte, relatifs aux formalités et réglementations douanières, continuaient à s'appliquer (arrêt de la Cour d'Appel Mixte du 9 février 1887).

Les principaux droits accessoires perçus dans les ports étaient (et sont, car dans ce domaine, à part pour les droits de quai, les changements ont été insignifiants) :

Le droit d'Ardieh. — C'étaient les frais de stationnement perçus sur les marchandises entreposées dans les dépôts de la douane ; les entrepôts étaient gérés par la douane, non par les compagnies de navigation, les magasins généraux ou les entreprises privées, comme dans les autres pays (il existait néanmoins, à côté, des entrepôts privés). Les huit premiers jours étaient gratuits (3 pour le tabac), puis un tarif progressif était appliqué qui finissait par tout absorber ; en fait, la douane transigeait presque toujours sur les droits de stationnement. La Cour d'Appel Mixte avait jugé que le tarif était une pénalité contre les encombrements.

Les autres droits étaient le droit de factage ; le droit de quai : 4,50 pour mille, perçu pour le compte des Ponts et Chaussées, (à l'exportation, le droit de quai était de 12 pour mille) ; 0,50 pour mille de droit de pavage pour le compte de la Municipalité d'Alexandrie ; le droit de tonnage, d'ac-costage, de tamkin (droit du permis de quitter le port ou la rade) ; en étaient exemptées (des droits, y compris ceux de douane), les marchandises destinées au corps diplomatique, celles en transbordement ou en transit, etc. ; y étaient soumises (aux droits accessoires seulement), les marchandises à dédouaner au Caire ou au Soudan quand elles arrivaient par les ports d'Egypte.

Les autres droits accessoires étaient les droits de plom-bage, de pressage des balles de manufacture, de nobatchié, de surveillance, de pesage, de délivrance de certificats ou duplicatas, de destructions de tabacs abandonnés en douane, de consignation de bagages de passagers, etc.

Des droits de statistique étaient aussi perçus : les droits de statistique en France sont perçus dans le but de fournir

à l'Administration les renseignements statistiques dont elle a besoin : en Egypte, c'était la rémunération de renseignements que l'Administration fournissait, et il était perçu non sur les marchandises, mais sur les personnes qui les demandaient, et il comportait un droit de timbre et une rémunération par heure de recherches et par employé occupé.

Les droits accessoires n'étaient pas *ad valorem*, mais perçus d'après le poids et le nombre des colis manutentionnés, le nombre des jours de magasinage, etc. ; seuls les droits de quai d'Alexandrie, de Port Saïd et de Suez étaient fixés *ad valorem* (sauf pour les tabacs).

Les faits de contrebande étaient jugés par une Commission Douanière composée par le Directeur de la Douane, le chef comptable et deux ou trois principaux employés (l'origine de cette commission se trouve dans le règlement douanier ottoman de 1861). Leur décision, si le prévenu est étranger, était communiquée à l'autorité consulaire dont il dépendait ; le prévenu pouvait se pourvoir en opposition devant le Tribunal de Commerce ou les Tribunaux Mixtes suivant qu'il était indigène ou étranger.

L'amende douanière avait, comme en France, un caractère mixte, civil et pénal.

Comme en France aussi, plusieurs des cas de contrebande énumérés par la loi ressemblaient beaucoup à des tentatives de contrebande ; celles-ci, d'après la jurisprudence des Tribunaux Mixtes, étaient assimilées aux délits de contrebande. L'énonciation limitative des cas de contrebande ne comprenant pas la fausse déclaration de valeur, l'Administration n'avait, dans ce cas, qu'une action en supplément de droit.

La période conventionnelle des traités de commerce finis-

sait à l'expiration du traité avec l'Italie,, le 14 février 1930 ; mais depuis plusieurs mois et plusieurs années même, les traités avec les autres pays, France, Angleterre, etc., étaient arrivés à leur terme ; aussi, entre le terme de ces divers traités et le 14 février 1930, le régime conventionnel subsista en fait, soit en vertu de *modus vivendi*, soit si rien n'avait été prévu, par le traité avec l'Italie lui-même, qui, grâce au jeu de la clause de la nation la plus favorisée, contenue dans les Capitulations et non dans les traités expirés, s'étendait automatiquement aux relations de l'Égypte avec les autres pays, du moins dans les dispositions susceptibles de privilégier les ressortissants italiens.

Les droits de douane, dans le budget égyptien, avaient une grosse importance. Ils représentaient 5.668.554 livres sterling, en 1926-1927, soit 22 % des recettes.

CHAPITRE II

DÉFAUTS DE L'ANCIEN RÉGIME DOUANIER ÉGYPTIEN ET LES RÉFORMES DÉSIRÉES

Après cet examen rapide de ce qu'était l'ancien régime douanier égyptien, nous allons en montrer les principaux défauts et les réformes qu'on désirait. Celle autour de qui toutes convergeaient était la transformation des droits *ad valorem* en droits spécifiques.

Les pays comme la France, l'Italie, l'Allemagne, etc., ont une politique douanière formée ; ils ont leur tarif général, qu'ils appliquent aux pays, avec lesquels ils n'ont pas de traités de commerce, et un tarif plus réduit pour ceux avec lesquels ils en ont signé.

L'Egypte, avant la loi du 14 février 1930, n'avait pas de politique douanière, en partie à cause des traités de commerce qu'elle avait passés avec la Grèce, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'Italie, la France, etc., entre 1885 et 1905, traités de durée fort longue et qui ne pouvaient qu'entraver sa liberté d'action, et surtout, à causé de son tarif uniforme *ad valorem* : l'Egypte était le seul pays ayant maintenu une taxation *ad valorem* et ce tarif était non seulement *ad valorem* (car avec une gamme de tarifs diffé-

rents, on aurait pu aboutir à un résultat se rapprochant de celui qu'aurait fourni un tarif spécifique), mais ce tarif *ad valorem* était en plus uniforme. Rien de plus anachronique qu'un tel régime, souvenir périmé d'un temps où Constantinople parlait et le Caire imitait : En 1861, en effet, un firman ottoman avait fixé à 8% *ad valorem* pour tout l'empire les droits d'entrée, et les droits de sortie à 1 % ; si on ajoute à cela que le paiement des droits pouvait être fait en nature (et en Turquie, le paiement en nature fut même longtemps obligatoire), on voit à quel point le régime douanier égyptien était resté en arrière par rapport à une Egypte de plus en plus moderne, trop moderne même, au gré de certaines nations.

Ces droits *ad valorem*, fixés comme on l'a vu, pour les produits de grosse importation, sur une valeur annuellement calculée par une commission de commerçants et de fonctionnaires et pour les autres sur une estimation de l'Administration (les déclarations de valeur n'ayant aucune valeur en principe auprès de celle-ci), par l'incertitude qu'ils entraînaient, augmentaient la proportion de spéculation qu'il y a déjà dans tout commerce. Les droits spécifiques, en faisant connaître exactement d'avance ce qu'on aurait à payer, ne pouvaient que rendre le commerce plus sûr.

Ce tarif *ad valorem*, par sa structure n'avait rien d'un tarif protecteur, et était trop uniquement fiscal. Evidemment, l'Egypte n'est pas une nation à économie très complexe, l'industrie fait encore petite figure à côté de l'agriculture, mais cela n'ôte pas toute utilité à un tarif spécifique ; par les nuances qu'il peut adopter, il pouvait au moins protéger les possibilités d'industrie qui existent en Egypte et favoriser un développement encore plus grand de l'agriculture. Le tarif *ad valorem* de 8% frappait comme un aveugle. Pardonnable lorsqu'il portait sur les boissons alcooliques, il ne l'était plus quand il s'agissait d'une ma-

chine agricole, déjà coûteuse, destinée à la culture du coton et qu'on était obligé d'importer de l'étranger.

Les droits de sortie, d'autre part, quoique faibles, auraient dû être supprimés. Si le droit de 8 % à l'entrée arrivait parfois à protéger quelque chose, le droit de sortie, lui, ne protégeait rien du tout. Le but fiscal s'y montrait dans toute sa splendeur. Si la recherche de nouvelles ressources fiscales est souvent légitime, que ce soit par des moyens qui y correspondent (impôts, taxes intérieures, etc.) et non en se servant des douanes dont le véritable but doit être un but de protection.

Cela ne veut pas dire que les droits de sortie ne puissent jamais être protecteurs : Ils sont alors limités à un très petit nombre d'articles. Exemple : le Canada frappe la sortie des bois en grume et de la pâte de bois, en vue de maintenir dans le pays les industries qui utilisent ces produits comme matière première ; en Italie, il existe des droits de sortie imposés à la sortie des objets artistiques ou archéologiques pour sauvegarder le patrimoine artistique national, et ici un droit de sortie se comprenait fort bien pour l'Egypte qui était dans le même cas ; de même, l'usage des droits de sortie comme mesure exceptionnelle et transitoire peut se comprendre dans certains cas ; par exemple, en Allemagne on y a recouru pour conjurer la rafle des marchandises qui la menaçait, étant donné l'état du mark.

Il en va tout autrement des droits de sortie, employés dans un but fiscal ; ils peuvent encore faire pourtant l'objet d'une application rationnelle : ils peuvent être en effet circonscrits aux articles pour lesquels le pays possède un monopole de fait complet ou incomplet de production, de sorte que l'étranger ne peut pas se dispenser de recourir à lui

pour ses approvisionnements ; en pareille hypothèse, les producteurs nationaux peuvent relever leur prix de vente à l'extérieur du montant de l'impôt qui les frappe, sans avoir à craindre de voir se réduire leurs débouchés. L'intérêt des droits de sortie est ainsi de mettre au compte de l'étranger une partie des charges fiscales du pays ; ainsi, il y a quelques années, le Chili tirait les $\frac{4}{5}$ de son revenu public total de ses droits d'exportation sur le nitrate ; on pouvait en Egypte soutenir les droits de sortie, en disant que le coton égyptien, par sa finesse, faisait l'objet d'une demande ielle que l'Egypte devait toujours trouver des débouchés pour sa culture cotonnière ; ce fut exact un moment peut-être, mais la crise actuelle qui a fait baisser les cours des cotons à un niveau légèrement plus bas que celui d'avant-guerre, les mesures que le gouvernement prend contre cette monoculture excessive, montrent que ce droit de sortie, basé sur un soi-disant monopole de fait, ne se légitime pas aussi facilement qu'on le voudrait.

Mais en Egypte, ce droit de sortie était général, et ne portait pas seulement sur les exportations de coton ; c'était un droit général sur les exportations ; il s'inspirait uniquement de cette considération que la taxation des marchandises à la sortie était un moyen plus facile d'obtenir de l'argent que ne l'aurait été souvent l'établissement d'un impôt intérieur, la matière imposable passant, dans cette hypothèse, forcément par les bureaux de douane. L'existence de ce droit général de sortie était d'ailleurs une conséquence lointaine de la situation relativement rudimentaire du système fiscal égyptien. Ce droit, en portant sur des denrées agricoles, constituait un succédané de l'impôt foncier ; perçu sur les articles ouverts ou semi-ouverts, il

représentait un impôt sur le commerce et l'industrie. Mais, comme on l'a déjà dit, ce n'est pas impunément qu'on se sert, dans un but fiscal, d'instruments dont le but est différent. Tout d'abord, l'assiette de ces sortes d'impôts est arbitraire, puisqu'elle laisse indemne toute la production absorbée par le marché intérieur, et elle est irrationnelle, puisqu'elle comprend uniquement les affaires que le pays aurait souvent le plus grand intérêt à développer, c'est-à-dire les affaires d'exportation. Enfin, en tant que les droits de sortie touchent l'exportation du coton, on se trouve en face du grave problème de la répartition mondiale des matières premières ; la Chambre de Commerce internationale, à son congrès de Stockholm en 1927, a condamné les droits d'exportation sur les matières premières.

Ceux qui tenaient à tout prix au principe du droit *ad valorem* demandaient simplement une gamme de tarifs *ad valorem* rendant ainsi le système des droits spécifiques inutile ; et contre ceux-ci, ils reprenaient les éternels arguments des partisans des droits *ad valorem* :

Le niveau de la protection dans l'*ad valorem*, restait constant, et on n'avait pas besoin d'ajustements continus comme dans les droits spécifiques. Cette taxation permettait de tenir compte du degré d'usure des articles ; elle était simple, et ne demandait qu'une nomenclature simple ; enfin, et cela était particulièrement exact pour l'Egypte, l'Administration des Douanes avait acquis une très grande habileté dans le maniement du système *ad valorem*.

Mais les objections contre l'*ad valorem* restaient quand même très fortes, et nous les connaissons déjà : La protection, basée sur la valeur, jouait souvent à rebours ; par exemple, quand il y avait une crise à l'intérieur et que les prix y baissaient ou quand le prix de revient baissait chez les concurrents étrangers, c'est-à-dire quand la protection

aurait dû être la plus forte, c'était alors qu'elle diminuait au contraire dans le système *ad valorem*. On disait que dans les droits spécifiques, la tâche du service devait être lourde, qu'elle allait consister à compter, à peser et mesurer ; mais pour mieux estimer la valeur, le service ne devait-il pas déjà compter, peser, mesurer et en plus estimer ? Par conséquent, il semblait même qu'un tarif spécifique permettait d'économiser du temps ; en fait, comme le pesage, le mesurage, devaient y être plus minutieux, la dépense de temps devait être à peu près la même dans les deux systèmes. Enfin il ne fallait pas dire que le service, habitué à un tarif *ad valorem*, serait désorienté par un tarif spécifique car, on vient de le voir, pour estimer la valeur, il se livrait déjà à la majeure partie des opérations demandées par le tarif spécifique ; les droits *ad valorem* l'obligeaient à évaluer, ce qui était infiniment plus délicat ; l'évaluation donnait lieu à des contestations fréquentes, multipliait les recours à l'expertise (une nomenclature très détaillée comme le système spécifique l'exige aussi, reconnaissons-le) et se prêtait de la part des importateurs à de nombreuses tentatives de fraude, notamment par le procédé bien connu des doubles factures ; et en Egypte, en particulier, ces fraudes étaient d'autant plus nombreuses, que, par ce canal, la contrebande pouvait se faire impunément ; en effet, les déclarations de valeur ne comptaient pas aux yeux de la douane, seule son estimation comptait (en fait, pour gagner du temps, le service souvent adoptait comme valeur celle qui était indiquée dans la déclaration) ; cette valeur déclarée, en droit, n'avait aucune importance, ce qui fait que dans l'énonciation limitative des cas de contrebande, une fausse valeur, sciemment déclarée, même à l'aide de faux documents (à condition évidemment de ne pas tomber dans le faux, et

usage de faux), n'était pas considérée comme formant un cas de contrebande, et ne donnait au service qu'une simple action en supplément de droit (et encore l'importateur pouvait alors payer en nature). Un système de droit spécifique devait rendre impossible de tels abus et ç'aurait été un grand bien pour l'Egypte où la contrebande n'avait que trop tendance à se faire sur une grande échelle.

L'Administration Douanière égyptienne avait déjà bien montré dans quelles difficultés elle se trouvait vis-à-vis de l'application des droits *ad valorem* ; pour les éviter, elle avait dû avoir recours à la conversion de plusieurs droits *ad valorem* en droits au poids, conversion à laquelle elle arrivait par des accords avec les intéressés pendant une période déterminée (accords différents de la fixation des valeurs de certains articles d'importation, par un comité de commerçants). Cependant, ces conversions ne représentaient pas toujours, en pratique, l'application d'un principe rigoureusement juste et logique. Il est même surprenant que les Puissances qui jouissent de la clause de la nation la plus favorisée n'aient pas signalé les inconvénients d'une telle méthode. En effet, il arrivait parfois qu'on établissait des droits différents pour la même marchandise ; cette disparité ne dépendait pas toujours et seulement de la qualité du produit mais d'autres éléments (coût de revient, distance, etc.) qui déterminaient dans l'ensemble le prix de la marchandise. Par exemple, le tarif institué pour quelques mois à partir du 1^{er} septembre 1927 à l'égard du kérosène était de 4.650 m/ms aux 100 kilos pour le kérosène américain et de 4.100 m/ms pour le kérosène d'autre provenance ; la différence de taxation était due spécialement à l'élément des frais de transport ; ainsi le kérosène américain non seulement payait plus de frais que le roumain, mais payait un droit plus fort.

Mieux encore, pour certains produits déterminés, on avait créé des sous-positions multiples. C'est ainsi que pour la conversion du droit *ad valorem* en droit au poids, la douane avait dû créer 36 positions différentes en ce qui concernait les chaux et ciments dont la valeur variait avec chaque provenance (le nouveau projet de tarif spécifique n'en comprend plus qu'une seule) ; pour un autre motif, le nombre des positions était de 60 environ pour les cotonnades (il sera réduit de moitié environ par le projet).

Nous verrons les défauts présentés par l'ancien régime des traités et le règlement douanier conventionnel lorsque nous étudierons la question des nouveaux pouvoirs du gouvernement en matière de conventions de commerce.

Les défauts du système douanier étaient encore aggravés par le régime des droits d'accise.

En Egypte comme dans la plupart des pays, il existait des droits de consommation. La législation suivie en cette matière était celle de l'Empire ottoman, puis après 1840, ce fut celle que l'Egypte se donna. Elle garda d'ailleurs longtemps l'ancien système ottoman et les modifications les plus notables ne furent apportées qu'à partir de 1921. Jusqu'en 1892, les produits importés étaient frappés d'un droit d'accise perçu en même temps que le droit d'importation, dans le cas où les produits similaires égyptiens étaient frappés d'un droit de consommation ; les seules restrictions apportées, en la matière, aux pouvoirs du Khédive, étaient que le taux des droits d'accise perçus à l'importation devait être égal au taux des droits de consommation et que ce taux devait être le même pour tous les pays. En outre les municipalités et les communes égyptiennes avaient le droit de frapper d'accise, à l'entrée de leur territoire, et quand c'était pour y être consommés, les boissons, liquides, comestibles, fourra-

ges et matériaux de construction seulement, même s'il n'existait pas en Egypte de produits similaires.

Alors, les régimes des droits d'accise à l'importation et des taxes intérieures de consommation se ressemblaient.

La convention commerciale de 1892 entre l'Egypte et l'Allemagne, dont les stipulations, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, devaient s'étendre aux autres pays, changea complètement ce système et différençia, en faveur des Européens, le régime des droits d'accise perçus à l'importation de celui des droits de consommation.

Dans l'article 10 du traité de 1892 le gouvernement égyptien, « soit directement, soit par l'intermédiaire des municipalités, s'engageait à ne prélever aucun droit d'accise ni droit de consommation sur les marchandises d'importation, sauf sur les boissons, liquides, etc., jusqu'à 2 % *ad valorem* ; mais l'Egypte gardait sa liberté sur les tabacs, armes et munitions importables ». Inutile de faire remarquer l'iniquité de la limitation de la liberté de percevoir des droits indirects sur les marchandises étrangères ; cela minait les industries égyptiennes, car le gouvernement gardait la liberté la plus complète relativement aux industries égyptiennes, et celles-ci, souvent, se voyaient grever de droits de consommation supérieurs aux droits d'accise à l'importation, quand ceux-ci existaient encore. Ce n'est pas tout, les produits indigènes, entre eux, étaient frappés avec inégalité, contrairement à tout esprit de justice fiscale. Ainsi un droit de consommation grevait l'industrie sucrière, tandis qu'on le suspendait ou supprimait pour les filatures nationales, sous la pression de l'opinion publique d'ailleurs.

Malgré la modicité du taux du tarif douanier égyptien par rapport au taux des tarifs qui étaient partout en vigueur, la vie était en général aussi élevée en Egypte que chez les nations protectionnistes. Cela tenait beaucoup à ce que,

d'une part, le marché était livré aux spéculateurs, et que, d'autre part, plus de la moitié des importations s'effectuait par l'intermédiaire des commissionnaires ou des représentants ; ce fait s'expliquait aisément par le peu de crédit dont disposaient les petits commerçants et par l'insouciance d'un grand nombre d'entre eux à traiter directement avec les fabricants étrangers.

Un autre défaut du régime douanier consistait dans la faculté du paiement en nature des droits de douane, en cas de contestation sur la valeur. On payait ceux-ci en donnant à la douane une certaine quantité de la marchandise importée. Pour être impartial, il faut ajouter, en faveur du paiement en nature, qu'il était une garantie accordée au contribuable contre les abus de l'Administration (et réciproquement, c'était aussi une garantie en faveur de la Douane, analogue à un droit de préemption). C'était en cas de désaccord avec la douane sur la valeur des produits importés que le particulier avait intérêt à payer en nature ; mais ce paiement en nature restait défectueux, car outre les complications de calcul, la Douane, ayant reçu ses droits en nature, devait écouler les marchandises ; elle était ainsi dans l'obligation de concurrencer le commerce et, d'autre part, de se livrer à des opérations pour laquelle elle n'était pas faite. Ce n'était pas sans raisons légitimes qu'en France, la loi du 7 mai 1881 avait abrogé le droit de préemption de l'Administration des Douanes, quoiqu'ici ce droit fût plutôt une garantie de la Douane contre les fausses déclarations de valeur.

Relativement aux régimes spéciaux, des réclamations étaient aussi formulées. L'Égypte ne connaissait pas le régime de l'admission temporaire et appliquait seulement le drawback ; ce choix a été souvent critiqué. Un bon résumé de ces critiques se trouve dans le rapport de la Con-

férence Economique Internationale de mai 1927 tenue à Genève : « Il peut devenir (le drawback), sans qu'il y ait intention dans ce sens, une véritable prime à la production ou à l'exportation. En règle générale, le remboursement s'effectue en prenant pour base les articles finis. Il est souvent très difficile d'établir une équivalence entre la base d'imposition et la base du remboursement, et même lorsqu'on y réussit, le producteur s'efforce toujours, naturellement, d'augmenter la proportion d'articles finis qu'il fabrique, en améliorant son matériel, en installant des machines plus perfectionnées, etc. ; pour chaque augmentation qu'accuse la proportion d'articles finis par rapport à la base d'imposition en sus de la proportion fixée par la loi, il faut rembourser à l'exportateur une somme supérieure à celle qui a été versée au titre des taxes intérieures ou des droits d'importation. »

Cet inconvénient n'avait pas échappé à l'Association des Industries d'Egypte qui, dans un rapport présenté à la Sous-Commission du Conseil Economique chargée de l'étude du régime douanier, déclarait « que le drawback ne pourrait avoir qu'une portée limitée, car pour s'assurer que les matières premières englobées dans la marchandise importée étaient d'origine étrangère et non nationale, c'est-à-dire qu'elles avaient effectivement payé les droits de douane qu'il s'agissait de rembourser, le drawback n'était applicable qu'aux articles fabriqués avec des matières premières dont la production était absolument impossible à l'intérieur du pays ». Le rapport concluait à un combinaison de l'admission temporaire et du drawback.

En fait l'Egypte n'a pas un très grand intérêt à l'admission temporaire ; ce n'est pas avec une industrie relativement peu développée qu'elle importera beaucoup de matières premières pour les transformer et les réexporter.

Elle tirerait plus d'avantages du système suivant, préconisé dans le rapport de l'Association des Industries d'Egypte : C'est l'exemption des droits d'importation accordée aux produits de l'industrie nationale devant subir à l'étranger des préparations techniques de finissage, ou qui, après avoir été exportés, viennent pour un motif quelconque, à être réimportés. Ce régime était déjà appliqué en Egypte aux échantillons de commerce, aux autos, fusils, etc., appartenant aux passagers quittant temporairement l'Egypte. Le rapport aurait voulu étendre cela aux exportations après finissage, ainsi que l'Italie l'avait heureusement appliqué à certains articles.

En gros, voici donc les réformes qui étaient demandées : Il fallait se proposer le développement de la richesses et de la production nationale sans que la question des revenus fiscaux immédiats du Trésor fussent un obstacle à ce développement ; un revenu actuel opportunément sacrifié pouvait en provoquer un autre plus grand dans l'avenir. Il ne fallait pas augmenter aveuglément tous les droits ; il s'agissait de tenir compte de ce que chaque marchandise importée pouvait payer et de la marge de protection à accorder aux industries existantes.

Il fallait intituer l'admission en franchise de l'outillage mécanique, industriel et agricole ; encourager l'entrée et entraver la sortie des produits et des matières premières, surtout des combustibles et engrais utilisables dans la production nationale.

Frapper d'une progression constante, les produits manufacturés importés, en proportion directe de leur caractère somptuaire, du fini du travail, tout en tenant compte des besoins de l'industrie et de la consommation locale.

Mettre entre les mains de l'Etat les armes nécessaires pour se défendre contre tout protectionnisme outrancier, ouvert ou déguisé (dumping, tarif préférentiel, etc.), con-

tre l'importation des produits nuisibles à la santé et au bien-être public, et enfin contre l'égoïsme des pays qui refuseraient à l'Egypte des avantages qu'elle-même pouvait leur accorder.

Quant aux taxes vexatoires d'accise, en frappant les industries égyptiennes et non les produits importés, elles augmentaient l'infériorité des industries égyptiennes, par rapport aux industries concurrentes ; leur maintien n'avait même pas l'excuse d'un rendement fiscal important, puisque leur rapport total était quasi insignifiant ; en tout cas, si le gouvernement jugeait nécessaire de les garder ou d'en établir de nouveaux dans l'avenir, les droits d'importation devraient alors toujours être majorés de la somme de ces taxes, afin de paralyser les inconvénients que nous venons de signaler (à comparer en France, avec la taxe à l'importation sur le chiffre d'affaires).

Pour enrayer la fraude (ce que le système spécifique devait permettre plus aisément), il était préférable d'en venir au système français et d'ériger en principe, comme dernier moyen de départager l'importateur et la douane, le recours à l'expertise légale, sauf à améliorer à certains égards les conditions de celle-ci (pour les départager, il n'y avait alors que le droit de préemption ou paiement en nature).

Il fallait maintenir ou développer le drawback et l'exportation temporaire ; le régime de l'Ardieh devait être transformé. Suivant la majeure partie de l'opinion, le tarif devait être double : un tarif général, un tarif minimum et des tarifs conventionnels intermédiaires, c'est-à-dire un système analogue au système français.

CHAPITRE III

L'ÉCONOMIE ÉGYPTIENNE DEVANT LE RÉGIME DOUANIER

Ce n'est pas seulement pour des raisons inhérentes au régime douanier qu'une réforme de celui-ci avait été envisagée : des considérations plus générales d'intérêt économique étaient intervenues aussi.

L'Égypte avait profité de la Grande Guerre à tous les points de vue : économique, commercial, et surtout politique ; elle avait rompu définitivement le lien nominal qui la liait à la Turquie et son indépendance nationale avait été solennellement reconnue par la déclaration de 1922 (déclaration qui comporte certaines restrictions, inadmissibles pour l'Égypte, mais destinées tôt ou tard à disparaître). La haute direction de ses affaires était désormais l'apanage de ses nationaux, et un de ses premiers soins, devait être de donner à son économie une direction nouvelle. Jusqu'à maintenant, ses richesses, ses possibilités, avaient été développées au profit de la Turquie, puis de l'Angleterre ; indépendante, l'Égypte devait suivre une nouvelle voie.

Jusqu'alors l'Égypte s'était spécialisée dans la culture et même dans la monoculture du coton. Ce qu'il fallait maintenant, c'était qu'elle devînt une nation à économie complexe et complète, autant que possible du moins ; il s'agissait en

somme d'établir un juste équilibre entre les deux facteurs de la production : l'agriculture et l'industrie.

Etudions brièvement cette question ; tâchons de nous rendre compte de ce qu'on peut attendre de l'Egypte. Mais, nous dira-t-on, le sujet, c'est le tarif douanier ! Oui, évidemment, mais étudier un tarif douanier et rien que cela, c'est un peu se mettre des œillères ; nous ne le comprendrons que mieux si nous connaissons dans les grandes lignes ce qu'il veut protéger.

Deux grands courants d'idées divisaient les réformateurs. Les uns désespéraient de voir jamais l'Egypte industrielle, et désiraient voir simplement l'agriculture augmenter encore sa prédominance, grâce à des moyens plus perfectionnés et plus modernes. Les autres voulaient que l'industrie devînt aussi importante que l'agriculture et que l'Egypte se suffît à elle-même. Nous n'étonnerons personne en disant qu'il semble bien que la théorie la plus exacte se place entre ces deux théories extrêmes.

Un des buts principaux du nouveau tarif douanier est d'encourager l'industrie, mais pour y réussir, il faut que le pays soit susceptible d'un développement industriel quelconque. L'est-il ? L'Egypte étant naturellement agricole, peut-elle devenir un pays industriel par excellence ?

L'Egypte est éminemment agricole, il est inutile de le démontrer, tellement cela est évident. La population égyptienne s'accroissant continuellement, on voulait introduire en Egypte, parallèlement au travail de la terre, l'industrie, de manière que la richesse du pays s'accrût et afin d'obtenir un équilibre économique et social, puisque les rendements agricoles ne suffisaient plus aux habitants. Mais avant d'encourager une telle tentative, il s'agissait d'abord de savoir si l'Egypte possédait les conditions préalables et essentielles pour devenir une contrée industrielle.

L'Égypte est dépourvue de cette matière première essentielle : le charbon ; puis il faut acheter, souvent très loin, des machines d'un prix fort élevé ; mais, répondait-on, l'Italie et le Japon sont dans ce cas aussi, et pourtant ces deux pays ont une industrie fort prospère ; mais ces deux pays, l'Italie surtout, ont une main-d'œuvre habituée au travail industriel, main-d'œuvre que l'Égypte ne pourra avoir avant longtemps.

Mais beaucoup soutenaient que la cherté du charbon n'a qu'une influence secondaire pour l'industrie d'un pays, et faisaient grande confiance dans l'emploi du pétrole, dans les forces hydrauliques que l'Égypte pourrait se donner, voire même dans la chaleur solaire. Malheureusement, le charbon n'en restait pas moins un facteur important du prix de revient ; la production pétrolifère de l'Égypte était assez peu importante ; le jour où les ateliers du Caire seraient alimentés par le courant électrique venu d'Assouan était encore fort lointain ; quant à l'emploi de la chaleur solaire dans l'industrie, c'est encore un problème énigmatique, qui appartient au domaine de l'hypothèse.

D'autre part encore, l'Égypte n'a pas assez de capitaux pour fonder de nombreuses industries ; il lui faudra importer des capitaux étrangers ; cela augmentera sa dette extérieure ; l'Égypte acheteur libre des pays étrangers deviendrait alors un producteur accablé de lourdes charges.

Il faut ajouter à tout cela l'ignorance générale de la population égyptienne. 83 % des Égyptiens sont illettrés.

Toutes ces observations semblaient peu faites pour encourager un développement industriel en Égypte.

Pourtant, répondaient les partisans de l'industrialisation, sous les Lagides, puis bien plus tard sous les Fatimides, l'Égypte était industrielle et agricole à la fois. Pourquoi ne le serait-elle plus maintenant ?

C'est qu'en ce temps, répondaient leurs adversaires, un pays pouvait être industriel à bon compte ; en un temps où la grande industrie n'existait pas, où les fabriques de papier, les tissus de lin, les verreries, les parfumeries, les tanneries, les corroyeries suffisaient pour faire appeler un pays industriel, l'Egypte alors pouvait se vanter d'être agricole et industrielle à la fois ; mais maintenant, ces fabrications ne sont plus que des fabrications d'importance secondaire et vouloir faire de l'Egypte un pays industriel au sens actuel du mot semble une entreprise pour le moins très difficile ; on peut encore aisément monter en Egypte une fabrique de tapis ; y construire un Creusot est impossible. D'ailleurs, même sous les Fatimides, les industries ne subsistaient que grâce à de larges subventions, et quand les Turcs transportèrent le califat à Constantinople, l'industrie périclita.

La tentative de Mehemet-Ali est présente à tous les esprits ; ce souverain, qui avait rendu l'Egypte presque indépendante, voulut viser haut : à grands frais, il créa une grande industrie en Egypte. Son œuvre fut éphémère, et le seul résultat tangible fut d'avoir ruiné les petites industries indigènes. Vers la fin de son règne, Mehemet-Ali était dégoûté, et les établissements grands et petits qu'il avait fondés artificiellement et à grands frais furent abandonnés les uns après les autres.

Vouloir faire de l'Egypte un pays industriel au premier chef est œuvre d'artifice, par cela seul que c'est vouloir lutter stérilement contre une nature invulnérable, qui possède plus de force d'obstruction que l'homme ne le croit.

Faisons le point entre ces deux thèses opposées.

Nous croyons que tout le monde est d'accord sur l'impossibilité de créer en Egypte une grosse industrie métallurgique ou minière. Il ne s'agit pas pour l'Egypte de devenir

un pays industriel dans le sens qu'on a coutume d'attacher à cette expression : « c'est-à-dire un pays d'usines fumantes et de forges, transformant et asservissant le minerai pour les besoins de l'humanité ». Ce serait encore avec peine, croyons-nous, quoique cela soit déjà plus possible, que l'on pourrait introduire de grandes filatures et de gros tissages. Mais on pourrait fabriquer un grand nombre d'objets ou la main-d'œuvre entrerait pour une part prépondérante (lits, meubles en fer, etc.).

Pour nous faire une opinion approximative, nous n'aurons qu'à passer en revue les industries égyptiennes susceptibles d'un certain développement :

Dans les filatures et tissages, il y a eu la malheureuse expérience des deux Cotton Mills ; les deux ont été liquidées ; mais avec un tarif douanier suffisamment protecteur, peut-être pourrait-on arriver dans cette branche à quelque chose ? Il ne faut pas oublier qu'en 1916, l'industrie des tissages était la plus considérable des industries avec 76.000 ouvriers ; il faudrait en outre une amélioration de l'outillage et la faculté pour les tisseurs, d'importer le coton brut américain de deuxième qualité pour la fabrication des tissus courants.

L'égrenage et le pressage du coton en Egypte réussit bien, mais il y a de grands progrès à faire dans l'utilisation des produits du coton autres que la bourre : l'huile de la graine de coton pourrait alimenter beaucoup plus d'industries qu'elle n'en alimente et il n'est pas douteux que les savonneries tireraient un grand profit de tarifs protecteurs ; de même la tige du coton peut donner d'excellent papier ; pourtant la papeterie n'est pas très florissante en Egypte.

Un domaine où de grands progrès sont possibles est celui de l'industrie des sucres. Ce fut Mehemet-Ali qui créa les premières sucreries ; puis les raffineries s'y ajoutèrent ;

il se produisit des fusions. Pourtant jamais ces usines ne connurent d'ère continue de prospérité : il faut en accuser l'impéritie de l'administration, l'augmentation continuelle de la superficie de la culture du coton au préjudice de celle de la canne à sucre, enfin et surtout le manque de protection ; par un droit suffisamment protecteur, par une lutte prudente contre la monoculture, lutte d'ailleurs déjà commencée, il n'est pas douteux que l'industrie du sucre n'atteigne en Egypte une grande prospérité. Notons que si la polyculture remplace la monoculture, les industries rattachées au blé, au riz et au lin pourront se développer aussi, parallèlement. Multiplier les cultures, c'est multiplier les industries qui servent de débouché à ces cultures, et multiplier aussi des industries qui n'ont parfois rien à voir avec elles.

L'industrie du tabac est déjà florissante ; une réforme semblait pourtant nécessaire ici : l'Egypte ne produit pas une feuille de tabac ; le tabac y est importé, transformé en cigarettes et réexporté, une grande quantité étant d'ailleurs consommée sur place. Ce qui explique les faveurs dont jouissent les cigarettes égyptiennes, c'est uniquement la qualité de la main-d'œuvre. Or, une grande partie du travail se fait maintenant à la machine et il n'y avait aucune raison pour que les machines ne travaillassent aussi bien ailleurs. Alors il était peut-être habile de diminuer le prix de revient de la transformation, pour garder aux cigarettes égyptiennes leur supériorité ; or une grande partie du prix de revient provenait du fait que le tabac payait des droits d'importation et qu'à la réexportation le drawback ne portait que sur 40 % environ des droits d'importation ; on suggérait de relever le drawback à 60 ou 70 % et de compenser cette diminution de droit par une augmentation sur les droits payés par l'importateur des tabacs de consommation locale.

On peut signaler aussi les industries du cuir : tanneries, selleries, maroquineries, cordonneries, etc. L'industrie du tannage dispose d'installations modernes, mais la production locale de peaux est insuffisante ; elle doit importer de grandes quantités de peaux fraîches et salées. Or, les peaux paient, en plus du droit de 8,50 %, des taxes quarantenaires se montant à 7 % environ, total 15,5 %, tandis que les cuirs tannés et articles de cuir ne paient que 8,5 %. D'autre part, du fait de l'incurie des dépouilleurs, les peaux égyptiennes présentent presque toutes des trous et des entailles. Le remède consistait évidemment, en grande partie, dans une réforme du droit de douane.

La brasserie se heurtait au dumping étranger et aux tarifs prohibitifs ferroviaires. Dans la verrerie, les matières premières, sable et soude abondent en Egypte ; des droits suffisamment élevés pouvaient rendre ici l'Egypte exportatrice même. Pour les ciments, l'Egypte pouvait même en exporter ; il aurait suffi que l'Etat, au lieu de s'approvisionner en ciment étranger, devînt le client des cimenteries indigènes ; il aurait fallu reviser le tarif des chemins de fer et taxer plus lourdement le ciment importé ; les mêmes observations étaient à faire pour la céramique, la faïencerie, la tuilerie, la tuyauterie, etc., ainsi que pour les industries extractives. De même les savonneries auraient pu facilement alimenter la consommation locale si elles avaient été mieux protégées.

La minoterie en Egypte est à l'état anémique ; pourtant on importe peu de blé et beaucoup de farine ; un jeu approprié de droits aurait incité à n'importer que du blé pour le moudre sur place ; une autre conséquence de ce changement aurait été le développement de la culture du blé en Egypte, par voie de conséquence indirecte. Il y avait en Egypte deux usines de décortiquage du riz, mais l'absence

de droits spéciaux à l'importation du riz décortiqué les handicapait lourdement.

On peut ajouter encore pêle-mêle l'industrie du pétrole, des briques, des poteries, de la céramique, celle des tapis, des meubles, les industries dérivées de la pêche, etc., puis enfin la petite industrie qui semble si bien convenir au fellah pouvait être, si on l'aidait plus qu'on ne l'avait fait jusqu'ici, susceptible d'un développement proportionnellement plus grand que la grande industrie ; alors, cette petite industrie pourrait même, plus tard, fournir des articles à l'exportation, dans le domaine des petites industries variées : industries d'art, incrustations et ivoires, vannerie, cuir, métallurgie artistique, corderie, broderie, dentelles, bijouterie, etc.

C'est le Caire qui constitue avec ses environs le principal centre de production industrielle de l'Egypte ; il en est la capitale industrielle, comme la capitale politique. D'ailleurs le Caire a un régime douanier spécial (la Bonded) et le dédouanement peut se faire au Caire au lieu d'avoir lieu à Alexandrie ou à Port-Saïd. Alexandrie, au contraire, quoique industrielle est plutôt centre commercial. On voit donc la division du travail entre ces deux grandes villes.

La grande industrie égyptienne se caractérise par une extrême concentration locale ; la petite industrie, suivant une loi d'ailleurs générale, est, surtout en Egypte, extrêmement dispersée et est une des formes de la vie au village ; de là l'intérêt des réformes à prendre à son égard.

Même dans la grande industrie, le machinisme est simple et n'est souvent qu'un développement de l'outillage traditionnel ; la plupart des établissements industriels sont spécialisés d'après la matière, c'est-à-dire que chacun d'eux élabore tous les produits qui dérivent d'une même matière première, et non point tel ou tel produit déterminé, ce qui

est le caractère d'un état économique peu avancé ; ainsi les fabriques de papier fournissent à la consommation toutes les qualités de papier, depuis le papier à cigarettes jusqu'au carton. La seule industrie vraiment spécialisée est encore celle de l'égrenage du coton.

L'introduction du machinisme dans l'industrie privée ne pourra se faire que par l'effet du temps, et il faudra une propagande patiente et obstinée ; les progrès sont déjà grands ; aussi ne fallait-il pas qu'un droit trop protecteur sur les machines les entravât.

En général, maintenant, les fabriques égyptiennes sont de dimensions fort modestes, le marché de leurs produits est purement national et même local et c'est en partie pourquoi la concentration industrielle, qui dépend de l'étendue du marché, n'y apparaît que si timidement. L'industrie égyptienne ne travaille pas pour l'exportation. Néanmoins, la situation a tendance à changer notablement. L'exportation de l'Egypte grandit de plus en plus ; ses produits, qui ne dépassaient guère le bassin méditerranéen, commencent à trouver des débouchés plus lointains et l'importance grandissante de son commerce extérieur avec certains pays, comme l'Allemagne, en est une preuve manifeste. Mais il ne faut pas se leurrer ; c'est que les gros chiffres fournis par le coton, masquent trop souvent la faiblesse des exportations des industries égyptiennes ; il y a de l'espoir on en convient, mais il y a encore beaucoup à faire.

Cette revue rapide nous montre ce qu'on peut attendre de l'industrie égyptienne ; il n'y a pas évidemment un avenir indéfini, mais les possibilités n'en sont pas moins notables ; d'autre part, nous voyons qu'il n'y a pas que du côté de l'industrie que les progrès sont possibles ; il y a encore beaucoup à faire du côté de l'agriculture : culture plus rationnelle et plus perfectionnée du coton ; dévelop-

pement à côté de celui-ci de la canne à sucre, du blé, du lin ; une organisation intelligente du crédit agricole ; le développement de l'instruction et de l'hygiène dans les masses rurales, etc.

L'Égypte devait donc diversifier sa culture et développer son industrie, et ces réformes se faisaient d'autant plus sentir que sa population augmentait et que la terre de plus en plus morcelée diminuait les bénéfices de la culture.

L'abandon de la monoculture est possible ; une bonne partie des terres cotonnières peuvent être plantées en céréales ; on peut créer des cultures maraîchères et intensifier l'élevage du bétail ; le lin pourrait très bien pousser en Haute et Basse-Égypte.

Une industrie, d'autre part, est nécessaire pour augmenter son revenu, diversifier sa production, donner du travail à l'énorme surplus de sa population ; depuis quelques années, on constate une rénovation industrielle indéniable encore que bien limitée, favorisée d'ailleurs par la guerre ; cela démontre la possibilité d'un effort industriel et les chances de le voir aboutir s'il est encouragé et soutenu.

Un groupement financier, avec la banque Misr, a créé une filature, fondé une société pour la fabrication du papier, une imprimerie, une fabrique d'articles de bureau et obtenu des concessions en vue de la pêche.

Un gros obstacle au développement industriel de l'Égypte, c'est la tendance de l'Égyptien à dénigrer ce qui vient de chez lui et à préférer à égalité de choix un produit étranger ; aussi, les commerçants de produits égyptiens se gardent-ils soigneusement d'en révéler l'origine. Il y a mieux ! De grosses maisons d'importation offrent sur le marché des produits manufacturés européens ; pourtant, l'Égyptien, s'il voyage en Europe, préférera souvent acheter ces mêmes produits manufacturés en France ou en Angleterre quitte à

les emmener avec lui en Egypte. C'est là un préjugé défavorable mais que l'intensification même de la production, une publicité adroite, une propagande avisée, finiront bien par déraciner.

Pour faciliter ces transformations économiques, il faudrait d'abord éduquer la main-d'œuvre, d'ailleurs plus que suffisante, organiser l'éducation technique, réformer les mœurs administratives égyptiennes quelque peu routinières et qui entravent énormément l'initiative privée. Tout cela est possible. Les matières premières ne font pas défaut ; les combustibles sans doute doivent venir de l'étranger, mais l'exemple de l'Italie et du Japon prouvent que ce n'est pas un obstacle dirimant au développement industriel. Il faudrait améliorer l'entretien des routes, remanier les tarifs de chemin de fer, réformer tout le système fiscal qui favorise trop les entreprises étrangères, enfin et surtout, il convenait que le régime douanier fût approprié à ces nouvelles tendances, et vint protéger l'industrie et l'agriculture locales contre la concurrence étrangère.

Certains pays européens, grâce à la dépréciation du change et au dumping qui en dépendait, s'étaient emparés du marché égyptien et avaient retardé la naissance de l'industrie locale ; aussi ne s'étonnera-t-on pas si, dans la loi du 14 février 1930, un article donne au gouvernement des pouvoirs spéciaux dans ces cas.

Le système *ad valorem* offrait une marge énorme à la fraude. Il était absurde de frapper d'un même droit le charbon, le blé et les produits de luxe importés. Le nouveau régime devait établir des droits différents suivant les catégories de produits ; pour les matières premières que l'Egypte ne produit pas ou produit insuffisamment, pour l'outillage des machines, les denrées de première nécessité, que seul l'étranger peut fournir, ce devait être le dégrève-

ment ou même la suppression des droits d'entrée ; pour tous les produits de l'agriculture ou de l'industrie égyptienne que le pays n'a pas intérêt à conserver, la suppression totale des droits d'exportation ; enfin, pour les produits ouvrés, sur tous ceux que l'Égypte fabrique ou est susceptible de fabriquer, des droits calculés de manière à assurer une marge suffisante de protection ; les droits *ad valorem* pouvaient être maintenus pour certaines catégories de produits offrant trop de difficultés à une taxation spécifique équitable et utile.

La réforme du régime douanier se faisait de plus en plus sentir depuis le début du ^{xx}e siècle. Le nombre des pays avec lesquels commerce l'Égypte devenait de plus en plus grand : en 1925, aux importations, l'Angleterre venait en tête avec 25 % des importations, en diminution sur les années d'avant-guerre ; par contre, la part de l'Allemagne, de l'Australie, de la Belgique, du Chili, de la Roumanie et du Japon, de nulle ou infime, s'était sensiblement accrue. Aux exportations, même tendance, la part de l'Angleterre tombe de 60 % en 1885 à 44 % en 1925. La part de la France, de l'Allemagne et du Japon s'accroissent. L'Angleterre vient toujours en tête dans le commerce égyptien, mais l'Italie, puis l'Allemagne, les États-Unis et la France occupent dans ce commerce une part de plus en plus grande. Ainsi les relations commerciales internationales de l'Égypte se diversifiant de plus en plus, il devenait nécessaire d'avoir un nouveau régime de traité.

Deux objections pouvaient être faites à ce programme protectionniste.

La première était que le protectionnisme amènerait une élévation des prix, mais des observations dans différents pays avaient montré que cela n'était pas certain ; d'autre part, le niveau des prix en Égypte était déjà plus haut que

dans la plupart des pays européens jouissant pourtant d'une haute protection douanière ; puis même si cela était, la prospérité née de la transformation économique devait amener une amélioration réelle du sort des ouvriers et des agriculteurs.

La deuxième objection était que le budget de l'Egypte était en déficit, et que la liberté de taxation de l'Etat était limitée, tant par ses obligations internationales, que par la constitution économique et l'organisation administrative du pays ; il fallait donc augmenter le rendement des douanes ; or, on se proposait au contraire de détaxer l'entrée des produits de consommation courante ou indispensables à l'industrie ; mais ne pouvait-on pas, en compensation, augmenter les droits sur les boissons alcooliques et produits de luxe, ainsi que sur le tabac destiné à la consommation locale ? (Cette dernière mesure surtout était susceptible de beaucoup rapporter, car sur 1.852.000 livres de tabacs et cigarettes importées, 355.000 livres seulement de cigarettes étaient exportées, ainsi les 80 % environ étaient consommés sur place.) Puis le nouveau tarif, en favorisant le développement économique de la nation, devait accroître indirectement le rendement des impôts.

Mais il ne s'agissait pas d'adopter une politique protectionniste à outrance et, comme l'a dit S. E. Ismaïl Sidky Pacha, « le Parlement égyptien n'envisageait nullement de créer par des moyens artificiels des industries mal adaptées aux conditions économiques de l'Egypte ».

De grands espoirs étaient encore fondés sur le futur tarif douanier.

L'Egypte traversait alors une crise aiguë (elle la subit encore maintenant) ; les cours du coton avaient sensiblement fléchi, les meilleures valeurs égyptiennes avaient perdu nombre de points, d'où de nombreuses liquidations

de dossiers de valeurs locales par les banques, les banquiers privés et les agents de change pour le compte de leurs clients. On espérait vaguement que le nouveau tarif changerait ou au moins atténuerait cette situation.

Dernières résistances des partisans de l'*ad valorem*

Il ne faut pas croire que tout le monde était d'accord sur l'introduction du principe du droit spécifique. Beaucoup de gens, tout en reconnaissant la nécessité d'un changement de tarif, entendaient garder le système *ad valorem*. Nous avons étudié dans une partie précédente les avantages respectifs des droits *ad valorem* et des droits spécifiques. Etudions maintenant le point particulier sur lequel portait les critiques des partisans de l'ancien système : Le système du tarif spécifique devait exiger pour son fonctionnement l'engagement de nombreux experts largement rétribués, d'un personnel supplémentaire de comptables, de contrôleurs et d'inspecteurs ; il faudrait aussi construire pour ce personnel des bureaux, et des entrepôts pour abriter les marchandises sous dédouanement, celles-ci devant séjourner, pensait-on, plus longtemps que si elles avaient été soumises à l'imposition *ad valorem* ; tout cela risquait d'atténuer, au début, la majoration de recettes escomptée par le budget. Les déclarations seraient plus délicates à faire, d'où de nombreuses difficultés. Le gouvernement serait dans l'obligation de créer un organisme pour examiner et trancher toutes les contestations qui surgiraient entre la douane et les importateurs, tandis que la faculté du paiement en nature de l'ancien système (quand il n'y avait pas évidemment de cas de contrebande de relevé) coupait court à tout procès. Les

magasins de nouveautés craignaient que ces retards dans le retrait des marchandises leur fussent d'autant plus préjudiciables que les nouveautés devaient, pour être avantageusement vendues, arriver à temps opportun, étant donné la courte durée de la saison d'hiver en Egypte.

Ce qu'il fallait suivant les partisans de l'*ad valorem*, c'était maintenir le système actuel, qui est bien organisé, et qui donne toute satisfaction, tout en majorant le pourcentage des droits de douane selon les degrés de l'industrie à protéger.

Ces critique contenaient une certaine part d'exactitude, mais quelle est la solution qui n'est pas critiquable par certains points ?

Mais d'ailleurs, quel genre de taxation *ad valorem* les partisans du maintien de l'ancien système préconisaient-ils ? Maintenir le régime actuel en majorant le taux des droits de 8 à 12 % ou 15 %, il ne fallait pas y penser ; frapper le charbon, les engrais, l'outillage agricole, industriel, l'ensemble des produits de première nécessité, d'un tel taux aurait été insensé.

Ce qu'ils préconisaient, c'était un tarif, *ad valorem* toujours, mais avec des taux divers, suivant la nature des marchandises. Mais alors, avec un tarif *ad valorem* gradué, la nomenclature devait être aussi très détaillée et les contestations infiniment plus nombreuses et plus difficiles à résoudre qu'avec un tarif spécifique, étant donné qu'il est autrement plus facile de s'entendre sur la classification ou le poids d'un article, éléments faciles à vérifier, que de s'entendre sur le prix d'origine (base de la valeur retenue en Egypte) qui varie d'un pays à l'autre et même d'un acheteur à l'autre. En outre, comme on l'a vu dans la première partie, le système spécifique aurait l'immense avantage de porter un grand coup à la contrebande, et ce n'est pas peu, en Egypte surtout. Puis enfin, il est une constatation qui

prouve mieux que n'importe quel développement : c'est que presque tous les Etats du monde ont ou évolué vers, ou adopté le système spécifique.

Il est évident, qu'au début, le nouveau régime ne fonctionnera pas sans heurt, mais si on veut progresser, il ne faut pas se décourager devant les difficultés du début ; puis n'a-t-on pas déjà vu comment il arrivait souvent que les opérations techniques du dédouanement dans le système *ad valorem* se rapprochaient beaucoup de celles du système spécifique ? Puis dans l'ancien régime, plusieurs marchandises étaient déjà taxées au spécifique, le tabac en particulier (qui avait même l'avantage d'un quai spécial) ; d'autre part, nous verrons que le gouvernement égyptien a multiplié les transitions : le Parlement a simplement donné au décret instituant le nouveau régime, force de loi, jusqu'à sa ratification définitive ; les tarifs, en maints endroits, sont provisoires ; un grand nombre d'articles sont restés taxés *ad valorem* en attendant qu'ils le soient au spécifique ; une commission douanière fonctionnera pendant toute la période provisoire, pour signaler les défauts et les améliorations à apporter, etc.

Ainsi le passage de l'ancien régime au nouveau ne sera pas si pénible qu'il ne le paraît au premier abord. Avec le temps la Douane s'habituera au nouveau régime, et on peut prévoir que dans deux ou trois ans, le système spécifique ne rencontrera plus que des adhérents.

CHAPITRE IV

LE NOUVEAU RÉGIME DOUANIER ET LES CAPITULATIONS

L'établissement du nouveau tarif douanier, souleva une discussion juridique du plus haut intérêt : il s'agissait de savoir si, étant donné l'existence des Capitulations, l'Egypte avait le droit d'établir unilatéralement un nouveau tarif douanier.

En gros, le problème était le suivant : le 14 février 1930, prenait fin le dernier traité de commerce, celui avec l'Italie signé le 14 juillet 1906. Jusqu'alors, le régime douanier appliqué par l'Egypte aux puissances capitulaires, était un régime conventionnel. Maintenant que cette période conventionnelle avait pris fin, fallait-il revenir au régime du droit commun, c'est-à-dire au régime des Capitulations ou adopter un régime nouveau plus conforme à la situation actuelle de l'Egypte, mais qui serait institué par le gouvernement égyptien sans l'avis des puissances ? Ce problème se compliquait du fait que les diverses conventions de Capitulations signées par la Porte n'étaient pas identiques. Puis un tarif douanier, pour être efficace, demande une surveillance sérieuse (visite, contrôle, punition en cas d'infraction, etc...) ; mais alors, ne touchait-on pas là à des droits fondamentaux (liberté de commerce, inviola-

bilité du domicile, liberté de placement, etc...) formellement reconnus par les Capitulations ; ainsi même, si la controverse, quant à l'établissement des nouveaux droits était tranchée, on voit que d'autres points étaient capables de rouvrir la discussion.

Mais, nous dira-t-on, il est bien étonnant que les traités de commerce n'aient pas prévu le régime à suivre à la fin de leur application ? Et pourtant il en était ainsi. Tous les traités de commerce, et ils sont nombreux, étaient restés silencieux sur ce point. Pourquoi ? parce que les négociateurs de ces traités avaient reculé devant la difficulté du problème. Ils n'avaient pas voulu engager l'avenir ; on n'avait rien dit parce qu'on voulait d'abord que le traité fût signé. Mauvaise politique que celle de fermer les yeux, et de se dire, « on verra quand on y sera ». On a voulu reculer pour mieux sauter et le moment de sauter est venu.

Nous allons revoir, sans trop nous attarder, les divers arguments que l'on se lança de part et d'autre. Nous ne concluons pas en droit et cela n'étonnera personne puisque d'excellents diplomates n'ont pas osé conclure ; nous montrerons seulement comment le gouvernement égyptien trancha la question par la politique du fait accompli.

La difficulté qui surgit aujourd'hui n'avait point échappé au savant auteur du « Régime de Capitulation dans l'Empire Ottoman », M. Pélissié du Rausas ; mais M. Pélissié du Rausas écrivait à une époque où l'Égypte, étant encore soumise à la suzeraineté ottomane, n'avait envisagé comme conséquence éventuelle de la dénonciation des conventions commerciales en vigueur, que le retour au régime commercial général en vigueur entre les puissances et l'Empire ottoman.

Les intéressantes considérations qu'il émet à ce sujet n'ont donc guère d'intérêt pratique aujourd'hui ; la seule

chose certaine est que le défaut de renouvellement des conventions commerciales entre l'Égypte et les Puissances ne pourrait plus amener ces dernières, soit à bénéficier d'un régime douanier ottoman plus favorable, soit à subir un tel régime, entre temps devenu plus rigoureux.

Quoi qu'il en soit, M. Péliissié du Rausas n'était guère prophète lorsqu'il écrivait : « La question, il faut le reconnaître, n'a pas à l'heure actuelle un grand intérêt pratique. Il est infiniment probable que si jamais les diverses puissances qui ont traité avec l'Égypte usent de la faculté de dénonciation qu'elles se sont d'ailleurs réservée, un accord interviendra entre elles et l'Égypte, qui établira un régime provisoire jusqu'à la conclusion d'une nouvelle convention commerciale. » La question posée, affirmait-il, risque donc de rester théorique. » La suite des événements a prouvé que son optimisme n'avait point pris cas de certains développements politiques.

De prime abord, il semble qu'à l'expiration d'une convention commerciale, comme de tout autre traité, les pays contractants doivent se retrouver dans la situation où ils étaient avant de contracter. Cela signifie que chacun des pays contractants devra récupérer son entière liberté à moins qu'il ne soient lié par d'autres traités auxquels les conventions commerciales n'aient apporté qu'une dérogation temporaire, ou que ces conventions elles-mêmes ne prévoient l'installation d'un nouveau régime pour l'époque de leur expiration.

Mais le cas de l'Égypte est plus compliqué. La première grande convention commerciale passée par l'Égypte est la convention anglo-égyptienne du 29 octobre 1889, la Grande-Bretagne, ayant, par suite de considérations politiques surtout, accepté, avant les autres pays, de traiter avec l'Égypte qui, depuis le firman impérial du 8 juin 1873 avait obtenu

de la Sublime Porte son autonomie économique. Jusque-là, et jusqu'aux conventions subséquentes entre l'Égypte et la plupart des autres pays étrangers, l'Égypte se trouvait soumise au régime commercial ottoman.

Mais un fait politique nouveau s'est produit pendant le cours des conventions commerciales qui viennent d'expirer : la cessation à la suite de la Grande Guerre de la suzeraineté ottomane. Pourtant, la rupture des liens de sujétion entre la Porte et l'Égypte n'a point eu pour effet de libérer l'Égypte des Capitulations, dont par ailleurs (anomalie qu'il faut noter une fois de plus), la Turquie s'est affranchie entre temps, d'abord par un acte unilatéral et ensuite par une disposition expresse du traité de Lausanne. Nous trouvons d'ailleurs dans les conventions de 1875 relatives à l'institution du R. O. J. la disposition suivante : « Les Capitulations telles qu'elles ont été appliquées jusqu'ici en Égypte demeurent la loi absolue des rapports entre le Gouvernement égyptien et les étrangers à l'exception de dérogations partielles et explicites contenues à titre d'essai... » C'est donc maintenant en tant que traités égyptiens et non en tant que traités ottomans que les Capitulations sont toujours en vigueur en Égypte. Il n'y a donc pas lieu de s'arrêter à la situation internationale de l'Égypte qui admet elle-même que les Capitulations la lient toujours avec les Puissances. De même l'autonomie commerciale qui n'a pas eu pour effet de la libérer des conventions commerciales entre les Puissances et la Turquie (lesquelles sont restées en vigueur jusqu'au jour où elles ont été remplacées par des conventions directes) ne saurait exercer d'influence sur la question qui nous intéresse, car après ces conventions directes, le régime commercial ottoman, n'avait plus à être considéré en Égypte. On aurait pu, avant 1914, se demander si au terme des conventions, le régime douanier ottoman ne

devait pas s'appliquer ; mais, depuis 1914, la séparation politique fait que cette hypothèse ne se pose même plus.

La question se résume donc en un autre problème : les conventions commerciales égyptiennes signées en vertu du firman de 1873 sont-elles indépendantes des Capitulations ; ou bien n'en sont-elles au contraire que des modalités sur des questions particulières, auquel cas, à l'expiration des conventions commerciales, c'est le régime capitulaire qui devra revenir ?

Voyons d'abord quelle est l'origine des conventions douanières.

En remontant la filière des conventions jusqu'en 1838, époque à laquelle les dispositions douanières ont formé, pour la première fois, l'objet d'un traité distinct de commerce (traité franco-ottoman du 25 novembre 1838, renouvelé par le traité ottoman de 29 avril 1869) on constate qu'en réalité, ces traités distincts n'ont eu pour objet que de réglementer des relations qui jusque-là étaient régies par des dispositions des Capitulations elles-mêmes. Le taux du droit unique et fixe varie (ce droit ayant été établi à 8 % par le traité de 1861 alors que le traité de 1838 ne prévoyait qu'un taux de 3 %). C'est ce même taux de 3 % qu'on retrouve dans les Capitulations françaises de 1673 et 1740. Parmi les demandes écrites formulées par l'ambassadeur qu'avait envoyé Louis XIV en 1670 pour négocier le renouvellement des Capitulations antérieures (qui n'avaient pas été renouvelées pendant la période de 70 ans, écoulée entre 1604 et 1673) on trouve la demande que le droit de 5 % de douane de toutes les marchandises soit réduit à 3 %. Les plus anciennes Capitulations ne fixaient pas de droit de douane, se bornant à proclamer le principe de la liberté réciproque de commerce au profit des sujets de deux souverains : « En payant les coutumes et anciens droits et

gabelles ordinaires seulement, à savoir : le Turc au pays du Roi comme paient les Français et lesdits Français au pays du Grand Seigneur, comme paient les Turcs sans qu'ils puissent être contraints à payer aucun autre nouveau tribut, imposition ou angarie ».

Tel était le régime des Capitulations françaises, qui remontent à la convention de février 1535 entre le roi de France, François I^{er} et le sultan Soliman III, Capitulations généralement acceptées comme point de départ de l'histoire capitulaire et comme prototype des capitulations ultérieures.

Les Capitulations, observe Pélissié du Rausas, « comportent deux parties distinctes et comme deux traités juxtaposés bien que confondus dans l'unité d'un même contexte : un traité de commerce et un traité d'établissement ; ces deux traités se complètent mais l'analyse peut et doit les séparer : le traité de commerce sera modifié dans la suite ; il variera au gré des événements politiques ou des nécessités économiques ; il ne sera pas le même dans les Capitulations anglaises ou allemandes par exemple ; un moment viendra aussi où il sera distrait des Capitulations proprement dites et formera une convention nouvelle, se suffisant à elle-même, exclusivement commerciale ; le traité d'établissement au contraire restera toujours intact ». C'est en effet le régime qu'inaugura le traité franco-ottoman de 1838 qui sépara, comme l'avait prévu M. du Rausas, les deux traités.

Ainsi l'origine historique des conventions douanières est bien une stipulation d'ordre capitulaire. Comme toutefois les Capitulations répondaient à deux nécessités distinctes : la proclamation du principe de la liberté réciproque de commerce d'une part, et l'établissement des droits de douane d'autre part, et que ces droits de douane devaient

nécessairement varier avec les nécessités économiques, et que, du reste, ils ont, en fait, varié (ayant été portés de 3 % à l'origine jusqu'à 8 % en 1861), il s'agit maintenant de savoir si, par l'effet de cette séparation, les restrictions qui ont été distraites des Capitulations pour faire l'objet de conventions commerciales, peuvent aujourd'hui disparaître par le seul fait que les conventions sont arrivées à leur terme et n'ont pas été renouvelées synallagmatiquement.

En d'autres termes, y a-t-il reconnaissance tacite, sinon expresse de la part des puissances étrangères que le principe de la liberté commerciale est une chose et l'établissement d'un régime douanier autre chose ; que le principe seul étant maintenu par les Capitulations, qui subsistent, le tarif, par contre, tombe avec l'expiration des conventions commerciales, avec cette conséquence que l'Egypte aujourd'hui est entièrement libre ainsi qu'il en avait été pendant la période de 70 ans (1603-1674)), durant laquelle les Capitulation elles-mêmes n'avaient pas été renouvelées ? On peut le soutenir en se basant sur les raisons mêmes qui avaient amené les Puissances à distraire les questions douanières de l'ensemble des restrictions englobées précédemment dans les Capitulations, raisons que, nous l'avons vu, M. Péliissié du Rausas avait analysées.

Mais telles n'est pas la thèse étrangère. Pour elle, l'essence du régime capitulaire est d'être contractuelle et perpétuelle dans toutes ses dispositions, même celles qui ont été distraites pour faire un traité de commerce. Le dernier article de la dernière Capitulation de 1740 ne porte-t-il pas : « Je m'engage (le Sultan), sous notre auguste serment le plus sacré et le plus inviolable, soit pour notre sacrée personne, soit pour nos augustes sucesseurs, que jamais il ne sera rien permis de contraire aux présents articles ». Ainsi le régime capitulaire ne peut être modifié que d'un com-

mun accord et il reste en vigueur tant qu'il n'est pas modifié. Enfin, la clause *rebus sic stantibus* mise en avant par certains juristes égyptiens, n'a pas à être invoquée car sa légitimité en droit international est encore fort douteuse.

L'Égypte n'a en pratique rien objecté, tant qu'il s'agissait du principe des Capitulations, mais là où sa thèse diffère de la thèse des puissances capitulaires, c'est quand celles-ci veulent trouver une solidarité entre les traités de commerce et les Capitulations. Pour les Puissances les divers traités de commerce conclus par les puissances capitulaires dans le courant du xix^e et au début du xx^e ne sont que des modifications partielles et temporaires des Capitulations et celles-ci rentrent automatiquement en vigueur à l'expiration des termes prévus.

La thèse égyptienne tend donc, on le voit, à désolidariser le régime des traités de commerce et celui des Capitulations ; à donner à chacun une vie indépendante.

A l'appui de cette thèse, on peut mettre en lumière les considérations qui ont pour ainsi dire inspiré la signature de conventions commerciales distinctes des Capitulations elles-mêmes. Ces considérations ont trait à la distinction entre le caractère temporaire des traités de commerce par opposition au caractère permanent des Capitulations elles-mêmes. Nous citerons à ce sujet M. du Rausas qui traite en ces termes de cette distinction : « Il y a des traités qui sont normalement perpétuels ; nous entendons par là qu'il n'est pas dans l'usage d'assigner une limite à leur durée, parce qu'ils doivent durer tant que durera un certain état de choses, et que les parties contractantes ne peuvent pas prévoir la cessation de cet état de choses ; ces traités normalement perpétuels, ce sont les traités d'établissement, les conventions consulaires etc.. Il y a au contraire des traités qui sont normalement temporaires. L'état de choses en vue

duquel ils sont conclus, étant destiné à se modifier et les parties contractantes pouvant prévoir cette modification, il est naturel qu'elles assignent au traité qu'elles concluent, une durée limitée. Les traités de commerce sont des traités normalement temporaires ; ils ont pour effet, pour but de régler les relations commerciales de deux pays ; ce règlement doit varier avec l'état économique de chacun d'eux et l'on sait que rien n'est plus variable, plus mobile que l'état économique. Ajoutons que le traité temporaire date de quelques années seulement, tandis que le traité perpétuel, remonte déjà à une époque très éloignée puisque le plus ancien, celui sur lequel tous les autres ont été calqués, est vieux de plus de quatre siècles. Ces deux traités sont aujourd'hui en fait et en droit indépendants l'un de l'autre. Ils se suffisent à eux-mêmes à ce point que l'abrogation de l'un n'entraînerait pas l'abrogation de l'autre. »

Comme on le voit, l'éminent auteur dont l'opinion fait autorité quand il s'agit des Capitulations examine la distinction à un autre point de vue que celui qui nous occupe aujourd'hui : Il se demande si l'abrogation des traités de commerce pourrait impliquer l'abrogation des Capitulations elles-mêmes ou réciproquement si l'abolition de Capitulation aurait pu affecter les stipulations commerciales encore en vigueur. Il conclut nécessairement pour la négative, en raison de l'indépendance désormais incontestable entre ces deux catégories de traités. Mais cette indépendance et la distinction qui la justifie, doivent-elles nous amener également à conclure qu'à défaut de renouvellement des traités commerciaux, les rapports que ceux-ci avaient pour objet de réglementer, ne se trouvent plus *ipso facto* régis par les Capitulations dont ils avaient été provisoirement distraits.

Exposons les arguments pour ou contre cette thèse.

En 1873, le Khédive se vit accorder par la Porte son autonomie douanière. L’Egypte pouvait donc avoir un régime commercial propre. Peu après 1873, elle conclut des conventions commerciales et élabora un Règlement douanier plus conforme à ses intérêts ; les autres Puissances avec lesquelles le gouvernement égyptien ne passa pas de conventions, se contentèrent d’adhérer au Règlement Douanier.

Dès cette époque, le gouvernement égyptien consulta ses conseillers légaux ainsi que les avocats de la Couronne sur la question de l’applicabilité en Egypte du régime turc relativement aux pays qui n’avaient pas de convention avec l’Egypte ou dont la convention avait expiré. Or, les conseillers légaux égyptiens et les conseillers de la Couronne anglaise rejetèrent la thèse de l’applicabilité du régime turc, et sans même penser aux Capitulations, furent unanimes à proclamer la liberté du gouvernement égyptien d’établir son régime douanier comme bon lui semblait.

Si on rapproche de cela le fait qu’en 1889 l’Angleterre passait avec l’Egypte une convention commerciale qui lui était moins favorable que ses conventions avec la Turquie, on peut se demander pourquoi l’Egypte fut traitée plus libéralement que la Turquie ? C’est qu’il s’était établi un usage en dehors des Capitulations qui faisait que toujours la Porte cédait devant les prétentions des Puissances. Les Puissances, politiquement de plus en plus fortes devant la décadence graduelle de l’Empire Ottoman n’avaient pas de mal à imposer leurs prétentions et à les maintenir par la formation d’un usage en leur faveur ; or, en Egypte, c’est un usage contraire qui s’est développé et cela sous l’action des jurisconsultes, par l’existence de facteurs économiques répugnant à toute idée de contrainte internationale (canal de Suez) et surtout sous l’influence de facteurs politiques

(occupation anglaise qui tendait à l'affaiblissement des liens internationaux qui gênaient l'Égypte ainsi que l'Angleterre, alors directrice des actions de l'Égypte).

Il y a un autre domaine où des traités spéciaux se sont occupés de points particuliers, précédemment englobés dans les Capitulations : c'est celui de la Réforme Judiciaire. Lors de l'institution des Tribunaux Mixtes, en effet, on se souvient que l'Égypte et les Puissances n'avaient en vue qu'une expérience qui devait être faite pendant une période de cinq ans. Là aussi il s'agissait de distraire certaines stipulations des Capitulations : les Puissances renonçaient provisoirement, au profit des nouveaux tribunaux, à une partie de leurs privilèges juridictionnels ; mais à la différence du point qui nous occupe, elles précisaient dans l'art. 40 R. O. J. : « Qu'après cette période, si l'expérience n'a pas confirmé l'utilité pratique de la réforme judiciaire, il sera loisible aux Puissances, soit de revenir à l'*ancien ordre des choses*, soit d'aviser, d'accord avec le gouvernement égyptien, à d'autres combinaisons ». Il suit de là que si par le fait de la dénonciation prévue par le décret du 31 octobre 1921 (le 31 octobre 1921 les pouvoirs des Tribunaux Mixtes ont été prorogés pour une période indéterminée sauf à fixer la date de l'expiration de leurs pouvoirs par décret publié au Journal Officiel un an au moins avant la dite date), le régime judiciaire actuel devait prendre fin, on reviendrait nécessairement, à défaut de nouvelles conventions mettant sur pied d'autres combinaisons, à « l'*ancien ordre des choses* », c'est-à-dire au régime judiciaire tel qu'il fonctionnait sur la base de Capitulation avant la distraction juridictionnelle opérée au profit de nouveaux tribunaux.

A-t-on le droit de conclure que, par analogie, dans l'ordre financier et économique, il faudrait également à l'expira-

tion du régime organisé par les conventions commerciales en revenir à « l'ancien ordre de choses ».

Mais c'est que dans l'ordre judiciaire, ce retour aux Capitulations a été expressément réservé par une disposition précise du Règlement d'Organisation Judiciaire, qui, par l'adhésion successive des Puissances, forme convention entre elles et l'Egypte ; dans les conventions commerciales au contraire, on ne retrouve point une précision aussi nette et cela pourrait peut-être conduire à une conclusion différente.

En effet, si l'Egypte ou les Puissances semblent avoir envisagé dans les accords commerciaux, comme cela avait été fait dans leurs conventions judiciaires, le renouvellement en quelque sorte indéfini de pareils accords avec simplement « les modifications suggérées par l'expérience », elles sont loin d'avoir aussi clairement arrêté ce qui devrait se passer à défaut d'un accord dans la révision des traités en vigueur.

Analysons l'article 27 de la convention de commerce entre l'Egypte et l'Italie du 14 juillet 1906 (reproduction de l'art. 2 du traité avec la France de 1902), qui est précisément la dernière en vigueur jusqu'au 16 février 1930. C'est le seul qui fasse allusion à l'expiration d'une convention.

ART. 27. — La présente convention entrera en vigueur après l'échange des ratifications, et aura force et valeur pendant 21 ans. Un an avant l'expiration de la 7^e et de la 14^e année, chacune des parties contractantes aura la faculté de notifier à l'autre son intention de reviser ce traité, afin d'y introduire d'un commun accord les modifications suggérées par l'expérience.

En outre le gouvernement italien se réserve le droit de notifier à toute époque au gouvernement égyptien son intention de mettre fin, à l'expiration du 12^e mois qui suivra

cette notification, aux stipulations du présent traité en vertu desquelles le traitement de la nation la plus favorisée est assuré, de part et d'autre, à l'importation des marchandises des deux pays.

Dans ce cas, les marchandises égyptiennes seraient soumises en Italie au tarif général, et l'art. 6 de la présente convention applicable aux marchandises italiennes entrant en Egypte pourrait être suspendu (l'art. 6 est relatif à l'engagement du gouvernement égyptien de se limiter à la perception d'un droit n'excédant pas 8 % *ad valorem*).

Il n'a été donc prévu que 2 hypothèses : celle d'une prorogation avec ou sans révision, d'un commun accord, et celle d'une dénonciation à toute époque par le gouvernement avec lequel aurait traité l'Egypte. On n'a précisément point prévu le cas qui nous intéresse, ou pour une raison quelconque, il n'y aurait ni dénonciation anticipée, ni prorogation à l'expiration des termes prévus.

Ce n'est que dans l'hypothèse d'une dénonciation du gouvernement étranger pendant le cours de la période de 21 ans, durant laquelle la convention doit rester en vigueur, qu'il a été prévu que l'art. 6 de la convention (applicable aux marchandises italiennes entrant en Egypte), pourrait être suspendu par le gouvernement égyptien. Les mots « dans ce cas » par lesquels commence le 3^e alinéa de l'art. 27, se réfèrent évidemment au cas envisagé par l'alinéa précédent : celui d'une dénonciation au cours de la période couverte par le traité. On ne peut donc pas dire que l'art. 6 de la convention (relatif à cet engagement du gouvernement égyptien de se limiter à la perception d'un droit de 8 % *ad valorem*), pourrait être suspendu dans un autre cas que celui qui a été prévu et notamment dans le cas où le gouvernement étranger, n'ayant pas manifesté l'intention de se délier, ce serait le gouvernement égyptien qui, au

terme du traité, n'en voudrait point demander la prorogation.

Ainsi, il a fallu une clause spéciale, pour permettre, et dans un certain cas seulement, au gouvernement égyptien d'établir des droits supérieurs à 8 % *ad valorem*, c'est-à-dire pour exercer librement sa faculté de fixer les droits de douane ; s'il en était autrement, la faculté de suspendre l'application de l'art. 6 et pour le gouvernement égyptien, de récupérer, par ce fait, le droit d'imposer un taux plus élevé que le maximum contractuel de 8 % n'aurait pas été stipulé pour le seul cas d'une dénonciation anticipée par le gouvernement italien. La convention aurait prévu beaucoup plus simplement que chacun des pays contractants reprendrait son entière liberté.

Cette étude de l'art. 27 du traité de commerce italo-égyptien semble prouver l'exactitude de la thèse soutenant le retour pur et simple aux Capitulations dès le moment où les conventions commerciales cesseraient d'être en vigueur.

Pourtant deux faits contredisent les conclusions solidaristes.

1° D'après la convention britannique de 1889, le gouvernement égyptien conserve un droit absolu de taxation sur tous les articles en général, sauf sur les métaux, la coutellerie, les fils et filets, etc., où le droit à percevoir ne peut dépasser 10 %. La même liberté de taxation est stipulée dans la convention austro-hongroise, avec adjonction, à la liste précédente, des eaux minérales, papier etc. Le même principe est adopté dans la convention belge de 1891, dans la convention italienne de 1892. La convention allemande de 1892 fut la première à limiter la liberté du gouvernement dans la taxation de tous les produits. Ainsi, dans la convention allemande, et dans celles qui suivirent, c'est

donc volontairement que l'Egypte a limité son droit de taxation ; avant elle était libre de modifier tous les droits, sauf ceux des marchandises comprises dans une certaine liste ; la seule limitation était que les modifications du tarif des droits seraient suspendues, jusqu'à ce que ces modifications devinssent applicables à toutes les puissances.

2° En 1921, le Board of Trade offrit de porter dès janvier 1922, c'est-à-dire sans attendre l'expiration de la période conventionnelle, les droits de douane de 8 % à 12 % à charge pour l'Egypte de s'engager à ne pas augmenter ses droits avant 1940 ; l'Egypte voulait aller jusqu'à 15 % ; la démarche n'aboutit pas. N'était-ce pas reconnaître pour l'Egypte, à la fin de la période des traités, le droit d'élaborer librement ses tarifs ?

Enfin, en admettant, pour le moment, que les partisans du retour pur et simple à l'ancien état de choses aient raison, les difficultés n'en manquent pas moins : Il est permis de dire, en effet, qu'au point de vue du régime douanier, « *l'ancien ordre de choses* » est encore bien moins net qu'il ne l'est dans le domaine de l'organisation judiciaire, où les usages jouent un rôle aussi grand que les conventions formelles. (Les usages et par conséquent la coutume ont joué un grand rôle dans les Capitulations ; une preuve de cette importance, c'est que c'est en grande partie grâce à la coutume que le régime capitulaire en Egypte est devenu quelque peu différent du régime capitulaire ottoman, et plus favorable aux Européens ; ainsi, c'est l'usage qui a supprimé la plupart des restrictions que les lois ottomanes de 1844 et 1869 avaient apporté à la liberté de circulation et d'établissement.) En effet, nous avons constaté plus haut, que le droit de 8 % n'avait été admis que par le traité de 1861 tandis que le traité de 1838 imposait encore le droit de 3 % admis, par les dernières Capitulations françaises. Fau-

drait-il donc dire que les conventions commerciales actuelles étant venues à terme, l'Égypte, faute d'accord avec les Puissances, et loin d'acquérir la liberté de dépasser comme bon lui semble le taux de 8 % devra, au contraire, retourner au régime qui n'autorisait que la perception d'un droit de 3 % ? Cette conclusion rigoureuse à laquelle il ne semble guère qu'aucune Puissance veuille aboutir, serait cependant celle qui s'imposerait si l'on devait s'en tenir à la stricte logique des choses et des textes.

Ce que demandaient, au fond, les Puissances, c'était la prolongation de cette période conventionnelle d'où l'Égypte menaçait de sortir.

D'une façon plus générale, le gouvernement égyptien pourrait légitimement objecter que « *l'ancien ordre de choses* », devrait être, au lieu du régime de 1838, celui qui a été prévu par les toutes premières Capitulations, celles qui, par leur silence sur le taux des droits de douane, impliquaient tacitement le maintien d'une seule prescription : celle de la liberté du commerce sous le seul bénéfice de la réciprocité, de sorte que, par une telle interprétation, la seule restriction subsistant à la charge de l'Égypte, serait celle qui empêcherait d'imposer aux marchandises étrangères un droit de douane plus élevé que celui qui frappe les marchandises égyptiennes de même nature, à leur entrée dans le pays, d'où des marchandises pareilles sont reportées vers l'Égypte.

La seule chose certaine, c'est que « *l'ancien état de choses* », ne peut être l'application du régime ottoman de n'importe quelle époque.

On voit donc les difficultés pratiques qui surgissent dès que l'on cherche à serrer de près « *l'ancien ordre des choses* » et à rechercher quelle est la véritable limite que les Capitulations elles-mêmes imposeraient à la faculté

pour l'Egypte de déterminer un tarif d'importation pour les marchandises étrangères. Ce sont sans doute ces difficultés même qui avaient empêché l'Egypte et les Puissances, au moment de conclure les conventions commerciales qui vont expirer d'envisager d'une façon précise quel serait le régime qui devrait présider à leurs relations commerciales, le jour où les conventions cesseraient d'être périodiquement renouvelées avec les « *modifications suggérées par l'expérience* ». C'est que l'Egypte se refusait déjà à consacrer par sa signature, la possibilité d'un retour au régime capitulaire, retour qu'elle accepte lorsqu'il s'agit de la Réforme Judiciaire.

Nous n'avons pas la prétention de conclure là où, par le passé, et aujourd'hui encore, la diplomatie elle-même s'est trouvée en défaut. Tout ce qu'il est permis de déduire d'un ensemble très complexe de conventions et d'usages, c'est que la controverse reste possible et que, par conséquent, toute théorie intransigeante serait déplacée.

Mais l'examen du problème ne serait pas complet si nous nous en tenions là. C'est que la question des douanes touche aussi à des points d'ordre législatif et judiciaire et alors se pose une nouvelle question : que d'autorité l'Egypte revendique en matière d'impôt douaniers, une liberté commerciale douteuse, cela doit-il entraîner de plein droit un nouvel émiettement de Capitulations ? Nous arrivons ainsi aux difficultés soulevées par le Règlement Douanier. Or, si les Puissances se sont montrées en fait très tolérantes, relativement à la liberté du gouvernement égyptien quant au tarif, il n'en a pas été de même quant au Règlement Douanier.

La détermination des droits de l'Egypte en cette matière a également suscité de violentes discussions.

Les juristes égyptiens prétendaient que le gouvernement

avait une liberté complète dans ce domaine ; d'autres juristes, plus modestes, se contentaient de soutenir le maintien du Règlement Douanier de 1889 même après la période des traités ; les Puissances ne voulaient ni de l'une, ni de l'autre solution. En fait l'Égypte s'en tint à la deuxième thèse, et c'est pour éviter les discussions que pouvait faire naître la publication d'un nouveau Règlement douanier que le Ministre des Finances retira le projet du Règlement douanier qui avait été préparé par ses services et qui devait accompagner le nouveau tarif ; il fut convenu que rien ne serait modifié aux règles contenues antérieurement dans le Règlement Douanier appliqué depuis 1889 (traité anglo-égyptien).

On sait que le Règlement Douanier appliqué jusqu'à ces derniers temps, était d'origine conventionnelle et comportait une série de dérogations très importantes aux immunités juridictionnelles dont bénéficient les étrangers en vertu des Capitulations. Si ces dérogations disparaissent, tout étranger lésé par l'application d'un règlement qui aurait cessé de lui être opposable, pourra faire valoir ses droits acquis et soumettre aux Tribunaux Mixtes les atteintes qui viendraient à y être apportées en vertu du recours judiciaire formellement établi par l'art. 11 du R. O. J. (Il en serait de même d'ailleurs si un commerçant étranger frappé d'un droit de douane qu'il estimerait dépasser un maximum garanti par les accords capitulaires, prenait l'initiative d'assigner le gouvernement égyptien en répétition de l'indu).

Mais d'abord, avant d'envisager ces complications éventuelles demandons-nous s'il est exact que le Règlement douanier doive cesser d'être imposable aux étrangers à partir du 17 février 1930, terme d'expiration des conventions commerciales en vigueur ? L'affirmative paraît incontestable.

En effet, on sait qu'en vertu des Capitulations, aucune législation égyptienne n'est applicable aux étrangers, si elle n'a été soit formellement agréée par les Puissances en vertu de conventions spéciales, soit régulièrement promulguées dans les formes prévues par l'art. 12 du Code Civil Mixte après approbation de l'Assemblée législative mixte. D'autre part, les Capitulations garantissent aux étrangers certaines immunités, au premier rang desquelles il y a lieu de mentionner l'inviolabilité du domicile ; immunités auxquelles le Règlement Douanier a apporté des dérogations très graves, telles que le droit d'abordage à bord d'un navire étranger, et le droit de perquisition.

Ces deux remarques faites, il semble bien alors : 1° que l'Égypte n'ait pas le droit de maintenir, par sa seule volonté, sous le nom de Règlement Douanier de telles dérogations au régime capitulaire ; 2° qu'il ne suffirait même point pour que ce Règlement restât indéfiniment applicable aux étrangers, qu'il fût voté par l'Assemblée Législative Mixte, car l'art. 12 du Code Civil Mixte, interdit à celle-ci d'apporter aucune modification, ni addition, au Règlement d'Organisation Judiciaire et il n'appartiendrait pas évidemment à ce corps de se substituer aux Puissances pour renoncer, au détriment de leurs ressortissants, à des immunités capitulaires autres que celles dont la protection a été organisée par l'institution de Tribunaux de la Réforme. D'autre part, autre dérogation, le Règlement douanier prévoit, en quelque sorte, en marge des Tribunaux Mixtes, une véritable juridiction d'exception : la Commission douanière dont le fonctionnement (malgré le droit d'opposition devant le Tribunal de Commerce mixte), ne peut être légitimé à l'égard des étrangers, que par des accords avec les Puissances.

Certains adversaires des prétentions des Puissances ont soutenu que les accords par lesquels le Règlement Douanier

a été accepté ont été donnés sous une forme absolue, indéfinie, pour toujours ; et ajoutent-ils, dans de nombreux cas, les protocoles d'adhésion au Règlement Douanier ne furent-ils pas signés avant la convention commerciale ?

Sur le terrain de la logique pratique, ils ont raison. Les dérogations conventionnelles aux Capitulations contenues dans le Règlement Douanier ont été accordées par les Puissances car elles se rendaient compte qu'elles étaient nécessaires au bon fonctionnement des Douanes et à la répression de la contrebande ; et ce n'est pas parce que la période des traités a pris fin, que les dérogations sont devenues moins nécessaires.

Cette thèse se comprend du point de vue pratique, mais sur le terrain purement juridique, elle prête beaucoup trop le flanc à la critique. Il suffit de constater que si certaines Puissances comme la Suède, la Norvège, l'Espagne, les Etats-Unis, les Pays-Bas, ont purement et simplement adhéré au Règlement Douanier égyptien, seulement sous le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, sans signer de traité de commerce (à leur égard donc, la thèse qu'on vient de voir, du maintien du Règlement Douanier est exacte), d'autres Puissances, au contraire, n'ont soumis leurs ressortissants au Règlement douanier égyptien que par des clauses de leurs conventions commerciales, donc pour une durée limitée.

Ces conventions ont réglementé l'exercice des droits de vérification et de perquisition, en adoptant, cas par cas, les dispositions du Règlement Douanier égyptien en la matière. C'est ainsi, par exemple, que l'art. 16 de la convention italo-égyptienne de 1906 permet l'application des amendes prévues par le Règlement en cas d'excédent ou de déficit, constaté par la comparaison des manifestes avec la cargaison ; que l'art. 17 admet l'application de la pénalité prévue par

le Règlement en cas de refus de déclaration et de retard ; que l'art. 19 réglemente les conditions d'application des décisions de la Commission Douanière et les droits de recours de la partie intéressée. L'art. 26 est plus formel encore, il dit : « La stipulation de la présente convention ne porte aucune atteinte aux droits, privilèges, et immunités conférées aux ressortissants, aux bâtiments, à la navigation et au commerce italien par les Capitulations, traités et arrangements existants. En conséquence, ces droits, privilèges et immunités resteront en vigueur en tant qu'ils ne sont pas modifiés par les dispositions de cette convention ». Et, comme l'art. 27 prévoit que la convention sauf dénonciation anticipée ou renouvellement restera en vigueur pendant 21 ans, il découle de là, inévitablement, que lorsque pour une raison quelconque la convention aura pris fin, les modifications convenues aux « droits, privilèges et immunités conférés par les Capitulations, traités et arrangements existants », devront disparaître *ipso facto*.

Certaines puissances ont même considéré que l'adhésion donnée au Règlement Douanier se rattachait à l'ensemble des avantages et des concessions mutuelles contenues dans la convention, et constituait donc une contre-partie de ces avantages et concessions. Cette adhésion devait donc prendre fin en même temps que la convention elle-même.

Cette thèse ne date pas que d'aujourd'hui. « En vain, écrivait déjà M. Pélassié du Rausas, le gouvernement égyptien avait-il élaboré un Règlement Douanier en 42 articles, ce Règlement Douanier restait lettre morte, le gouvernement égyptien ne pouvant songer à en imposer l'application au commerce étranger sans l'assentiment des Puissances ». Nous lisons encore dans le même auteur : « Les Capitulations, telles du moins qu'elles sont traditionnellement interprétées en Egypte, s'opposant à ce que les lois égyptiennes

soient directement et de plein droit applicables aux étrangers, toute réglementation de la contrebande émanant du Règlement égyptien seul, serait sans effet à l'égard des étrangers. »

Le Règlement, en la matière, n'est donc devenu applicable aux étrangers, que par l'adhésion donnée par les Puissances. Cette adhésion, pour la plupart d'entre elles, a été fournie soit dans les conventions commerciales, soit par voie accessoire, pour autant que ces conventions demeureraient en vigueur, ou encore, pour les pays qui n'avaient point suivi cette marche, contre le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée. Il en résulte que sauf pour les Etats, qui auraient donné l'adhésion non conditionnelle et sans réserve au Règlement douanier égyptien, l'expiration des conventions commerciales, à défaut d'un renouvellement avec « *les modifications suggérées par l'expérience* », doit entraîner de plein droit le retour aux immunités capitulaires et la fin du régime d'exception provisoire établi à cet égard.

Dans l'état actuel des choses, toutes ces conclusions peuvent paraître regrettables, mais elles ne sont que la conséquence de la hâte avec laquelle on a voulu établir le nouveau régime.

La solution de fait la plus raisonnable est encore celle qui fut suggérée par le Comité du Contentieux de l'Etat : « ...le Comité estime que, lorsque la dernière convention aura expiré et que le Gouvernement égyptien aura établi un nouveau système de tarif, le Règlement Douanier n'en restera pas moins applicable. Mais comme ce Règlement, dans ses dispositions relatives à la contrebande (c'est là que se trouvent les principales dérogations aux Capitulations), est une expression du régime capitulaire, si le Gouvernement égyptien entendait à cette occasion modifier lesdites

dispositions par rapport aux ressortissants et bâtiments des puissances capitulaires, il devrait obtenir à cet effet l'adhésion desdites puissances ; cette adhésion pourra être en tout cas provoquée indépendamment de toute négociation au sujet des conventions commerciales. Par contre, à l'égard des ressortissants et des bâtiments des puissances non capitulaires, rien n'empêcherait le gouvernement égyptien, s'il le jugeait nécessaire, de modifier librement ces mêmes dispositions. »

Quelle fut, devant toutes ces contradictions dans les conclusions, l'attitude du Gouvernement égyptien tant au point de vue du tarif qu'au point de vue du maintien du Règlement Douanier ? Il agit comme s'il avait les mains libres. Il réorganisa l'un et maintint l'autre sans demander l'avis de personne. Bref, il suivit la politique du fait accompli. Au fond, c'est encore l'argument qui a toujours prévalu dans le domaine du droit international, surtout quand les nouvelles mesures s'expliquent et se légitiment aisément, sinon du point de vue du droit pur, du moins du point de vue pratique, ce qui est déjà beaucoup. D'ailleurs, l'Egypte, héritière des restrictions qui liaient l'Empire Ottoman, avait devant elle un précédent : La répudiation unilatérale des Capitulations par la Porte, acte d'autorité qui avait déjà reçu son exécution au moment où les puissances victorieuses de la Grande Guerre se sont trouvées elles-mêmes contraintes de le ratifier par un traité synallagmatique.

Il est certain que les Puissances, animées comme elles le sont d'un esprit de particulière bienveillance envers l'Egypte, et prêtes à envisager toutes modifications ou atténuations des Capitulations en harmonie avec le développement actuel de ce pays, ne manqueront pas d'adhérer définitivement au Règlement Douanier et au nouveau tarif, pour peu que cette adhésion leur soit demandée et qu'elle

soit accompagnée d'un minimum de garantie économique. En fait, sans accepter formellement, elles ont laissé faire ; les Tribunaux Mixtes, ne sont-ils pas d'ailleurs une sauvegarde suffisante pour leurs ressortissants, sauvegarde qui n'en sera que plus précieuse si le mouvement qui tend à donner à ces tribunaux la compétence pénale aboutit.

Au début, les Puissances ont jugé peut-être sévèrement cette désinvolture du gouvernement égyptien, mais leur bon sens a fini par leur faire accepter cela. D'ailleurs, le régime lui-même des Capitulations, n'est-il pas souvent en contradiction avec maintes proclamations des Puissances à Genève en faveur des peuples et des nationalités ? Et ne serait-il pas plus habile, de leur part, de céder sur un point quand c'est le régime entier des Capitulations qui menace de s'effondrer à chaque instant.

Une autre question, d'ordre en quelque sorte international, se pose encore : Quelle serait la conséquence de l'adoption du nouveau tarif douanier égyptien sur le régime douanier soudanais.

On sait que l'Egypte et le Soudan sont séparés par une ligne douanière, à la hauteur de Wadi-Halfa. Les produits égyptiens envoyés au Soudan et les produits soudanais envoyés en Egypte passent en franchise ; les marchandises arrivant de l'étranger pour le Soudan par les ports d'Egypte et les marchandises envoyées du Soudan à l'étranger par la vallée du Nil sont dédouanées soit à Wadi-Halfa, soit dans les ports d'Egypte, selon le tarif soudanais, tarif qui ne peut être supérieur au tarif égyptien. Le montant des droits, quand il est perçu par les autorités égyptiennes, est remis au Soudan (accord de 1899).

On se demandait si le Soudan était tenu, à partir du 17 février 1930, d'adopter le même tarif que l'Egypte.

Que dit l'accord Cromer-Boutros Pacha Ghali, qu'il faut consulter en cette matière ? L'accord dit seulement que le Soudan n'a pas le droit de percevoir de taxes douanières supérieures à celles de l'Egypte. Mais rien ne l'empêche alors de maintenir un tarif inférieur à celui adopté par l'Egypte ; nulle part, en effet, on ne parle d'identité entre les deux tarifs ; ils peuvent l'être en fait, mais en droit ils ne sont pas obligés de l'être. Et pour ne citer qu'un exemple, il apparaît peu vraisemblable que le Soudan imite l'Egypte dans sa protection de l'industrie sucrière, industrie inexistante au Soudan.

ARRANGEMENTS AVEC LA DOUANE

On peut encore signaler comme se rattachant, mais de loin, au problème des Règlements de douane, ce qu'on appelle les « Arrangements avec la Douane ».

Ces arrangements, accordés à titre de faveur par l'Administration des Douanes, donne des facilités de dédouanement aux importateurs qui les ont obtenus. C'est une sorte d'adjonction aux Règlements Douaniers et ils contiennent aussi quelques atteintes au régime capitulaire, atteintes, il est vrai, acceptées par le négociant. Des conventions semblables existaient jadis ; ce régime fut maintenu par le Gouvernement, en particulier, sur une requête d'un syndicat de négociants du Caire.

Voici quelle est la teneur des principaux articles de ces « arrangements » : « En vue d'obtenir de la douane l'acceptation des prix portés sur nos factures reconnues authentiques, majorés des frais d'assurance, de colis, de commission, d'emballage et autres (telle est la notion de la valeur admise de tout temps en Egypte, même dans l'ancien tarif),

en vue aussi de jouir de toutes les facilités possibles pour nos marchandises, nous, soussignés, déclarons nous soumettre aux clauses et conditions ci-après indiquées.

» Art. 1. — La douane aura toujours la faculté de prendre connaissance des livres de commerce de notre maison et d'exiger la production de tous documents qu'elle croira utile (première atteinte au régime capitulaire qui n'a jamais prévu cette dérogation).

» Art. 3. — Nous nous engageons à tenir à la disposition de la douane, la correspondance de nos fabriques et fournisseurs à l'étranger, mentionnant les escomptes dont ils nous font jouir. En outre si un fonctionnaire de la douane est de passage dans les villes de l'étranger où notre maison a des succursales et que l'Administration le charge d'examiner leurs registres, nous le créditerons auprès d'elles et les prions de se prêter à ce contrôle (2^e atteinte à l'esprit des Capitulations qui ressemble, quoique de très loin, à certains procédés que les douanes américaines emploient à l'étranger).

» Art. 4. — Nous nous engageons à obtenir de nos fabricants et fournisseurs à l'étranger des factures détaillées qui porteraient, outre la dénomination exacte des marchandises, toutes les indications requises pour l'application du tarif douanier, telles que qualité, matières composantes, etc...

» En vue de garantir l'exécution des clauses du présent arrangement, les importateurs devront fournir à l'Administration des Douanes un cautionnement de 1.000 livres qui ne sera restitué que lorsque celle-ci se déclarera entièrement satisfaite ; une somme annuelle de 60 livres est versée à la Douane pour participation aux frais de contrôle.

» Il reste bien entendu que cet arrangement ne porte aucune atteinte ni aux règlements douaniers, ni aux dispo-

sitions en vigueur concernant l'application du tarif et au classement des articles sous leur propre régime.

» Cet arrangement est une pure faveur que la Douane peut dénoncer à tout moment par simple avis ; par contre, la dénonciation de la part du négociant ne pourra être faite que moyennant un préavis de 6 mois jusqu'à l'expiration desquelles l'arrangement continuera à demeurer en vigueur. » Ainsi, même si le négociant est un ressortissant des puissances capitulaires, pendant six mois après son préavis, il devra garder ses livres à la disposition de la Douane.

CHAPITRE V

ÉLABORATION DU TARIF DOUANIER

Le gouvernement égyptien sollicita l'avis du Conseil Economique et chargea 3 experts de préparer un projet de tarifs et un projet de loi correspondant. Dès 1927, on se rappelle que des missions d'études avaient été envoyées à l'étranger pour examiner le mécanisme des douanes européennes. Ces trois experts étaient, le premier de nationalité française, le deuxième italien, le troisième canadien. Leur projet fut étudié pendant deux mois par un comité institué par arrêté ministériel et présidé par le Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances Ahmed Abd El Wahab Bey ; ce comité faisait des observations qui étaient transmises aux experts, qui les étudiaient. Lorsque ce travail fut terminé, experts et commission se réunirent en une séance plénière afin de discuter définitivement. Le président du comité présenta au Ministre des Finances un rapport sur les travaux du comité ; le Ministre des Finances rédigea ensuite un projet de loi portant modification du tarif des droits de douane, projet que le roi Fouad présenta aux Chambres. Ce projet de loi subit enfin quelques légères modifications et devint la loi du 14 février 1930.

L'élaboration du tarif ainsi que le rapport présenté par Ahmed Abd El Wahab Bey au Ministre des Finances sont

intéressants à étudier car ils nous montrent, aussi bien que l'étude approfondie de la nouvelle loi, quels furent les buts et les directives du gouvernement égyptien.

Le rapport nous fournit une vue d'ensemble des buts que devait réaliser le tarif.

1° Accroître les ressources budgétaires de l'Etat à condition que cet accroissement soit facile à supporter. C'est pourquoi le Comité n'a pas été très loin dans le relèvement des droits ni non plus dans leur réduction. Ainsi le maximum de droit ne dépasse pas 30 % de la valeur, sauf dans deux cas, et les droits minimum ne descendent pas au-dessous de 4 %.

2° Protéger les industries locales. Pour arriver à ce but, il incombait au Comité d'examiner toutes les importations afin de déterminer les articles pouvant être considérés comme étant les matières premières nécessaires à l'industrie, en vue d'en réduire les droits ; d'établir une discrimination entre les articles ayant fait l'objet d'une fabrication complète, ceux qui sont à moitié fabriqués, et ceux qui n'ont subi aucune transformation, en vue de mettre les droits en harmonie avec le degré de façon, de manière à faciliter les moyens de fabrication dans le pays. Il avait aussi à spécifier les machines et outils nécessaires aux industries existantes, ainsi qu'à celles qui pourraient être créées, afin de ne pas assujettir à un droit exagéré ces machines et outils. Au surplus il était du devoir du Comité de proposer des droits relativement élevés sur les articles produits ou susceptibles d'être produits dans le pays.

3° Fournir une certaine aide à l'agriculture par la réduction, d'une part, des droits sur les articles qui lui sont nécessaires tels qu'engrais, machines, instruments aratoires et, d'autre part, par la majoration des droits sur les produits similaires à ceux produits dans le pays.

4° Etablir des droits modérés sur les articles consommés par la grande majorité de la population et pouvant être considérés comme des articles de première nécessité.

5° Prendre exemple sur les autres pays en relevant les droits sur les articles de luxe, consommés par la classe aisée. Il est toutefois à signaler que le Comité en vue d'éviter un changement par trop brusque n'a pas cru devoir atteindre à cet égard la limite à laquelle sont arrivés la plupart des pays.

6° Encourager l'exportation en exemptant tous les articles produits localement (exception faite toutefois pour certains articles déterminés) des droits d'exportation et de quai.

7° Prendre en considération les évolutions susceptibles de se produire éventuellement dans le domaine industriel et agricole, ainsi que ce qui pourrait advenir d'intensification dans la production locale, comme résultante de la mise en vigueur du nouveau tarif.

8° Empêcher autant que possible que la mise en vigueur du nouveau tarif ne provoque un renchérissement du coût de la vie augmentant sensiblement les charges de la population, surtout celles de la classe pauvre. En somme, c'était la réalisation d'une grande partie des réformes qu'on souhaitait voir apporter à l'ancien régime.

Le rapport explique et justifie en outre les modifications apportées par le Comité au projet des Experts.

Dans l'ensemble, le projet des Experts comprenait des droits très faibles pour les matières premières, un droit de 8 à 10 % environ pour les produits mi-ouvrés et un droit de 15 % et au-dessus pour les produits fabriqués. Alors que dans les pays fortement industrialisés, les tarifs, depuis la guerre, sont montés jusqu'à des taux atteignant 80 % de la valeur des marchandises importées, ils ont estimé que le

tarif le plus adapté à la situation actuelle de l'Egypte ne devait pas prétendre résoudre brusquement le problème de la protection, mais seulement en amorcer la solution, la protection devant être poursuivie, par la suite, dans la mesure du développement des industries et des autres branches de la production nationale.

En ce qui concerne le rendement probable du tarif, les Experts (à supposer que toutes les Puissances soient amenées à profiter de la clause de la nation la plus favorisée), ont estimé qu'il assurerait une augmentation de recette de 2.400.000 livres.

Le rapport du Comité, lui, commence par nous apprendre que le tarif a un caractère provisoire : « Le court laps de temps dont nous disposons ne nous permettait pas de procéder à un examen minutieux de certains articles, si désirable que paraissait être un tel examen. Etant donné néanmoins que le tarif est (ainsi que Votre Excellence le sait), d'un caractère provisoire, nous aurons, après, largement le temps de procéder aux recherches voulues, nous guidant en cela sur les enseignements de l'expérience et en tenant compte des imperfections et des lacunes qu'aura révélées à l'Administration des Douanes la mise en vigueur du nouveau régime. Telle est la sage ligne de conduite suivie par les différents pays chaque fois qu'ils se trouvèrent amenés à introduire dans le régime douanier un changement visant l'intensification de la production locale d'une part, et l'augmentation des recettes de l'Etat de l'autre. »

Cela nous permettra de mieux comprendre ce qui, plus loin, dans l'étude des pouvoirs du gouvernement, nous paraîtra d'abord un peu étrange : Le fait que cette modification profonde du régime douanier fut déterminée par un simple décret, décret qui doit continuer à avoir force de loi jusqu'à ce que la loi le ratifiant ait été votée. C'est que les

Chambres, avant de consolider définitivement le nouveau système, ont voulu voir la manière dont il se comporterait et les modifications qu'il exigerait. De là cette apparence de liberté laissée au gouvernement. De là aussi l'institution d'une commission douanière chargée de suivre l'application du nouveau régime et de suggérer des améliorations.

Cette période provisoire, prévue d'abord pour une année, a été portée à 3 ans. Mais il ne faut pas croire qu'après ces trois ans, la loi du 14 février 1930 sera totalement refondue. Nullement, les grandes lignes resteront, seuls les tarifs de certains articles subiront quelques changements, peut-être aussi le système du paiement en nature qui, on le verra, a été en partie maintenu.

Le rapport expose ensuite les raisons générales qui furent la cause de l'insuffisance, en certains points, du projet des Experts : « Ainsi que vous le savez, Messieurs les Experts ont préparé leur projet alors que la durée de leur séjour dans ce pays n'avait pas dépassé deux ans, et il est évident qu'il n'a pu être possible à aucun d'entre eux de connaître intimement les conditions particulières de la vie nationale égyptienne ; c'est ce qui nous a porté à n'accepter leurs appréciations des conditions nationales et des besoins du pays qu'avec beaucoup de réserve, bien que nous ne méconnaissions pas les difficultés auxquelles ils se trouvaient en butte et tout en appréciant les efforts qu'ils devaient déployer pour les surmonter, et en tenant compte du fait qu'il était naturel qu'ils fussent influencés par les usages suivis dans les pays européens, usages avec lesquels ils étaient familiarisés et qu'ils étaient partant plus portés à adopter. Cette influence s'est d'ailleurs manifestée dans plusieurs de leurs évaluations. Le Comité n'a donc pu faire autrement que de considérer ces circonstances et de tenir compte du bouleversement qu'amènerait nécessairement

dans les rouages administratifs des douanes un changement violent et trop brusque. Il est certain, — puisque c'est à cette Administration qu'incombera l'application du nouveau régime, que l'on doit tenir le plus grand compte des difficultés en présence desquelles elle se trouvera et que l'on doit chercher à les aplanir dans la mesure du possible, même si cela devait comporter certains sacrifices. »

Le Comité explique aussi pourquoi il s'écarte du projet des Experts sur les points suivants :

a) Substitution pour un grand nombre d'articles, aux droits spécifiques prévus, de droits *ad valorem*.

b) Sur les articles à frapper d'un droit d'accise (cette question sera abordée lors de l'étude du nouveau régime des droits d'accise ; nous y reviendrons donc plus loin.)

c) Sur l'abolition du droit de statistique suggérée par les Experts et l'établissement des droits de quai sur une base rendant leur calcul plus facile et leur perception plus aisée (ces points seront aussi étudiés plus loin).

d) Majoration ou réduction des droits proposés par les Experts relativement à certains articles.

Etudions donc ici le premier et le quatrième point.

Quand on parcourt le tableau actuel des droits égyptiens, un fait saute de suite aux yeux : c'est que pour un tarif spécifique, le nombre des positions *ad valorem* est extrêmement important ; sur les 900 articles environ du tableau, environ 380 sont cotés *ad valorem*.

Nous ne prétendons pas que dans un tarif, même purement spécifique, il ne doive y avoir aucune place laissée à l'*ad valorem* ; il y a des cas où cette taxation est la seule possible ; il y a des cas où le système des droits spécifiques est à peu près impuissant à faire état de la valeur, à savoir, lorsque les différences de valeur de produits de même catégorie ne correspondent pas à des différences spécifiques

bien nettes dans leur nature ou dans leurs caractéristiques matérielles. Ainsi, des produits chimiques peuvent être en tout semblables sauf quant au degré plus ou moins grand de pureté qui fait la différence de leur prix ; aussi, dans la section VI : Produits chimiques et pharmaceutiques, couleurs et vernis, etc., sur 91 articles, 55 sont taxés à l'*ad valorem*. De même pour un grand nombre d'autres articles, on ne peut traduire en formule technique les éléments de qualité qui constituent les différences ; il en est ainsi pour les instruments de musique, pour les châssis et carrosseries de voitures, pour les pelleteries confectionnées, les objets d'art et de collection, etc. ; aussi, dans la nomenclature égyptienne, les instruments et appareils scientifiques et de précision, horlogerie, instruments de musique (section XVIII), les objets d'art et de collection (section XXI), les chaussures, chapeaux, parapluies et parasols, articles de modes (section XIX), les peaux, cuirs, pelleteries et ouvrages de ces matières (section VII), etc., sont-ils taxés à l'*ad valorem*, dans leur presque totalité. Enfin, il existe un dernier point où la taxation *ad valorem* est normale : c'est lorsque, à moins de multiplier inutilement les positions, on englobe toute une série d'articles du même genre mais d'intérêt secondaire, sous la dénomination « autres non dénommés ». Le Tableau des droits égyptiens est émaillé par cette rubrique, à la fin d'un grand nombre d'articles. Il y a même une section, la section XX : « Des marchandises et produits divers non compris ailleurs », qui, pour les raisons qu'on vient de développer, est en grande partie taxée à l'*ad valorem*.

Mais, par contre, de nombreux articles ont été taxés à l'*ad valorem* quand on aurait fort bien pu les taxer au spécifique : ainsi, les fruits conservés, les vins, les ouvrages en caoutchouc, les meubles, les toiles de soie, les tapis de

laine, les tissus de laine, les fils à coudre, la bonneterie, les armes et munitions, etc., sont taxés à l'*ad valorem*. Pourquoi ? Le rapport du Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances s'exprime ainsi : « Pour faciliter l'application du nouveau régime par l'Administration des Douanes, le Comité s'est vu contraint de substituer, pour un grand nombre d'articles, aux droits spécifiques des droits *ad valorem*. C'est peut-être là la différence la plus importante entre le point de vue du Comité et celui de Messieurs les Experts... et ce, en conséquence des difficultés inhérentes à la substitution brusque au régime *ad valorem*, d'un régime purement spécifique. Si l'adoption de ce dernier régime peut se justifier dans certains pays, il n'en est pas de même pour l'Egypte, étant données ses conditions particulières, et ce, soit pour une différence essentielle dans la nature et la valeur des articles importés d'une même marchandise, différence qui rend inéquitable l'établissement d'un droit spécifique (cet argument est assez faible, car on n'avait qu'à créer plusieurs positions correspondant à ces différences de valeur et de nature), soit parce que l'établissement de ce droit spécifique exige que les estimateurs de l'Administration des Douanes possèdent une grande expérience leur permettant de bien déterminer les spécifications, expérience qui n'est pas encore acquise. » C'est, à notre avis, la véritable raison, fort légitime d'ailleurs, du maintien de nombreux droits *ad valorem* ; mais il ne faut pas oublier, comme nous l'avons montré d'autre part, que la recherche exacte de la valeur conduit souvent, dans un système *ad valorem*, à des opérations techniques, semblables à celles à effectuer dans un système spécifique : par exemple, pour connaître la valeur d'un tissu, la recherche du poids, du nombre de mailles d'un tissu, etc.

« Quoique le Comité ait été contraint pour les raisons

indiquées ci-dessus d'introduire de nombreuses modifications (au projet) qui ont abouti à accroître le nombre d'articles assujettis à un droit *ad valorem* au lieu d'un droit spécifique, il n'en reste pas moins vrai que certains articles sur lesquels il a été proposé d'établir un droit *ad valorem* seront susceptibles d'être transportés à l'avenir dans la catégorie d'articles soumis à des droits spécifiques, lorsque les fonctionnaires de la Douane arriveront à posséder toute la capacité et l'expérience voulues. » (C'est ce que les décrets de février 1931 ont en partie accompli.)

« Tout en persistant à croire que pareille conversion ne devra se faire que progressivement, de manière à ne pas occasionner le moindre heurt dans le fonctionnement du régime mis en vigueur, le Comité est loin de nier tous les avantages que comporte l'application des droits spécifiques. Tout au plus a-t-il estimé qu'un changement de grande envergure englobant la majorité des articles importés ne pourrait pas être bien vu du commerce, abstraction faite de la perturbation dans le dédouanement qu'il ne manquerait pas de susciter. Du moment que le tarif proposé est d'un caractère provisoire, il ne sera pas impossible d'y introduire à l'avenir des modifications progressives. » Ces modifications seront facilitées par le fait que les rubriques correspondant aux articles taxés à l'*ad valorem* sont d'avance aussi détaillées que dans un tarif spécifique ; seulement, en face de chaque division de ces rubriques, il y a un même tarif *ad valorem*.

« C'est pourquoi la substitution a paru nécessaire au Comité pour certains articles dont les plus importants sont les suivants (dans cette liste, le rapport a compris même les points où la taxation *ad valorem* est la seule commode) : Chocolat, biscuits, fruits conservés, vins, acides tanniques, couleurs métalliques, savons parfumés, ouvrages en cuir

et maroquinerie, ouvrages en caoutchouc, portes et fenêtres, meubles, toile de soie, tapis en laine, tissus de laine, fils à coudre, bonneterie en pièces, chaussures, chapeaux, parapluies, écrans, bustes, perles artificielles, verres assemblés en vitraux, objets en verre et cristal, pierres précieuses et demi-précieuses, monnaies antiques, ouvrages en fer et acier, clefs et paumelles, lits, fils argentés ou dorés, armes et munitions, articles de lustrerie et appareils électriques, montres compliquées, instruments de musique, vélocipèdes et motocycles, jouets d'enfants, ouvrages en ivoire, nacre, ambre, objets d'art et de collection, etc... »

L'autre point sur lequel existent des divergences entre le Comité et les Experts est celui de la majoration ou de la réduction des droits proposés par ceux-ci, relativement à certains articles. Le rapport expose nettement les raisons de ces divergences :

« Quant aux majorations :

a) Soit que ces articles constituent de façon évidente des articles de luxe, et que le Comité a estimé insuffisant le droit proposé ;

b) Soit qu'ils sont similaires à ceux produits localement et qu'il y a lieu de protéger la production locale, agricole ou industrielle, point dont Messieurs les Experts n'ont pas tenu suffisamment compte, ou auquel ils n'ont pas attaché la même importance que le Comité ;

c) Soit qu'ils rentrent dans la catégorie d'articles considérés dans les autres pays comme constituant une source légitime de revenus pour le Trésor.

» Quant aux réductions :

a) Soit parce qu'ils sont des articles de première nécessité consommés par la majeure partie de la population ;

b) Soit parce qu'ils sont nécessaires à l'agriculture et à l'industrie. »

Les droits ont été majorés pour la première raison (produits constituant des articles de luxe) dans le cas des tissus de soie, pierres précieuses, bustes en cire et en porcelaine, eaux-de-vie, liqueurs aromatisées, vins, champagne, cartes à jouer.

Ils l'ont été pour la deuxième raison (encouragement à l'industrie et à l'agriculture locales) dans le cas des chevaux, viandes, chocolats, bières, registres et cahiers, poissons, légumes, sucres, confiserie, soies, fils de coton.

Pour ce qui est de la majoration proposée par le Comité sur les meubles, parfums, broderies sur tissus de soie et de lin, soies, il a été estimé qu'outre que ces articles constituent des articles de luxe, il fallait chercher à stimuler leur production dans le pays, car ce sont des industries susceptibles de s'y développer. Pour expliquer la majoration sur les allumettes, on a considéré que ce droit est une source de légitimes ressources pour l'Etat et que l'industrie des allumettes est susceptible de se développer en Egypte. De même pour les cigarettes, le Comité a tenu compte de deux facteurs : la protection de la production locale, d'une part, et le fait, de l'autre, que la taxe établie sur les cigarettes est élevée dans tous les pays, tous les gouvernements en tirant un revenu considérable.

Quels sont maintenant les caractères généraux des majorations apportées par le Comité au projet des experts ?

1. Cette majoration est minime, sauf dans trois ou quatre cas ; on a cherché à éviter un changement brusque et violent.

2. Les droits, quoique dépassant de beaucoup les droits perçus auparavant, n'en sont pas moins au-dessous de la

quotité de ceux perçus sur les mêmes articles dans les autres pays.

3. Il découle de ce qui précède qu'il est inévitable de réviser ces droits pour les relever dans l'avenir dès que le nouveau régime se serait stabilisé et qu'il serait évident que les droits proposés ne constituent pas une protection suffisante pour certains articles. Il va de soi que la majoration devra être progressive. Reste à se demander si cette menace constante de changement ne sera pas de nature à nuire à la marche régulière des transactions commerciales.

Etudions maintenant les réductions apportées par le Comité.

Les droits sur le sucre, le glucose, le kérosène et le solar oil importés ou raffinés localement, ceux sur le mazout, ont été réduits par le Comité, car ces articles sont des articles de première nécessité consommés par une grande partie de la population (alimentation, éclairage, etc.) ou nécessaires à l'industrie (du moins pour ce qui est du pétrole). Les droits sur les machines agricoles sont ramenés à 6% *ad valorem*, au-dessous même de l'ancien tarif de 8%, cela afin d'encourager l'agriculture ; de même les droits sur les machines pour la fabrication du papier, pour l'impression et l'imprimerie, sont ramenés à 6 % (c'est une tendance générale du gouvernement égyptien de favoriser par tous les moyens les progrès de l'instruction, en particulier en facilitant l'impression et l'importation des livres, des journaux et de ce qui sert à leur impression).

La réduction des droits sur le sucre (réduction qui fut d'ailleurs de courte durée, comme on le verra plus tard), demande un examen un peu plus approfondi. L'industrie sucrière est, en Egypte, extrêmement concentrée et a abouti à un quasi-monopole de fait. La Société des Sucreries a été formée par la fusion successive des diverses sucreries entre

elles, des raffineries entre elles, puis des sucreries et raffineries, sucreries et raffineries appartenant à l'origine à des compagnies particulières ou au Khédive. Cette Société avait fini par imposer ses prix aux cultivateurs de canne (de P. T. 3 1/4 à P. T. 4 le cantar environ) ; comme ces prix n'étaient pas assez rémunérateurs (elle ne pouvait songer à les augmenter car, avec ceux-ci, elle se trouvait déjà en perte), et que la culture du coton faisait espérer de plus grands bénéfices, on avait assisté en Egypte à une désaffection croissante envers la canne à sucre ; d'autre part, l'industrie sucrière en Egypte n'était pas très prospère, en partie en raison de graves défauts d'administration, en partie à cause du poids trop lourd de certains prix de rachat, peut-être excessifs, alloués à certaines usines en contrepartie de leur fusion dans la Société des Sucreries, en partie, enfin, pour l'insuffisance de la production de canne, ce qui faisait que les usines ne marchaient pas toujours à plein.

Cette Société de Sucreries éprouvait donc des pertes importantes ; son intérêt était que les droits sur les sucres fussent les plus élevés possible, afin que le manque de concurrence étrangère lui permît d'élever ses prix et de diminuer ainsi son déficit. Or, on a vu que les droits sur les sucres ont été réduits par le Comité. Pourquoi ?

Voici comment le rapport s'explique à ce sujet : « En ce qui concerne le sucre, le Comité, tout en tenant compte de la nécessité de protéger une industrie locale ayant son importance..... est d'avis qu'il est désirable d'éviter un changement brusque, et de porter les droits seulement à un taux équivalant à 25 %, alors que l'estimation des Experts atteignait 40 %. Le Comité a donc fixé un droit spécifique de 400 m/ms. par 100 kilos, cependant que l'évaluation de la majorité des Experts était de 700 m/ms par 100 kilos (le tarif a adopté la taxation *ad valorem* de 25 %

au lieu de 400 m/ms par 100 kilos comme le proposait le projet de loi). Le rapport reconnaît qu'une telle estimation (400 m/ms par 100 kilos) permettrait à la Société de formuler certaines objections à cause des grosses pertes qu'elle encourt actuellement, mais il est d'avis que pour prendre en considération les chiffres fournis par la Société, il faudrait procéder à un examen approfondi embrassant les points suivants (un Comité fut en effet institué par arrêté ministériel du 2 janvier 1930 et chargé d'étudier ces points ; son rapport fut remis en février 1931) :

» 1. Etude de l'état de la culture de la canne et estimation d'un rendement approprié pour cette culture ;

» 2. Discussion contradictoire avec les fournisseurs de canne au sujet de la situation de cette culture et détermination des raisons qui ont poussé les cultivateurs à l'abandonner dans certaines régions ;

» 3. Examen des données à fournir par l'Administration des Douanes et des Services d'accise pour déterminer la consommation actuelle et la consommation probable après modification des coefficients du tarif ;

» 4. Examen des livres de la Société pour déterminer les pertes qu'elle subit actuellement ;

» 5. Elaboration d'un programme comportant les mesures à prendre dans les quelques années à venir pour l'importation du supplément de sucre nécessaire à la consommation, jusqu'au moment où il sera possible à la Société d'en produire une quantité suffisante pour faire face aux besoins de la consommation. »

Pour cet examen, le rapport préconise la création d'un Comité où siègeraient des représentants des Ministres de l'Agriculture et des Finances, des grands cultivateurs de canne et des représentants de la Société elle-même ; et tant que le Comité n'aura pas terminé son examen, le rapport

prévoit qu'il sera impossible de relever les droits conformément au désir de la Société.

Le rapport contient en outre une sorte d'avant-projet passé entre le Gouvernement et la Société relativement au prix d'achat de la canne, au prix de vente du sucre et à la distribution de la canne. Cet avant-projet est intéressant : on y voit l'ingérence de l'Etat dans la question de la canne. Si on se souvient que la Société des Sucreries est un monopole de fait, on peut se demander si cette ingérence n'est pas un acheminement vers un monopole d'Etat.

Diverses questions sont abordées dans cet avant-projet :

1. *Question du prix de la canne.* — Par une lettre adressée au Ministère des Finances, la Société a accepté, au cas où une protection douanière lui serait accordée, que le prix d'achat de la canne aux cultivateurs soit fixé annuellement par un Comité institué au Ministère de l'Agriculture et où les cultivateurs de canne seraient représentés (c'est une solution analogue qui a été adoptée, après la remise du rapport du Comité d'études de la question du sucre, en février 1931).

2. *Question du prix de vente.* — La Société a également accepté que les prix de vente soient fixés d'un commun accord avec le Gouvernement au cas où le tarif serait assez élevé pour protéger l'industrie.

3. *Question de la distribution.* — Le Comité a approuvé la proposition qui lui a été faite quant à la nécessité de garantir une distribution équitable entre les commerçants en gros à des conditions déterminées, afin de mettre un terme aux plaintes formulées à ce sujet. (La Société ne vend pas directement au public sa production ; elle la vend à des distributeurs qui la revendent au public ; la Société ainsi n'immobilise pas de fonds.)

Le but lointain du Comité est évidemment de provoquer la culture de la canne sur une plus grande échelle et de réaliser ainsi l'un des buts importants poursuivis par ceux qu'intéresse l'économie nationale : empêcher le pays de s'adonner à la monoculture du coton. L'industrie sucrière en Egypte fournit déjà les $\frac{2}{3}$ de la consommation nationale et pourrait l'alimenter en entier si les tarifs étaient assez protecteurs.

Nous voyons ainsi une fois de plus à quel point la question du tarif douanier se rattache aux problèmes posés par l'économie intérieure d'un pays.

Abordons enfin la question de la promulgation et de l'entrée en vigueur de la loi.

L'expérience démontrait qu'à l'annonce des relèvements des tarifs, il se produisait des importations anormales à l'effet de stocker sur les territoires, aux droits réduits anciens, des marchandises qui sont ensuite vendues aux consommateurs, compte tenu du droit plus élevé ; pour cette considération, et afin de limiter dans toute la mesure possible les inconvénients de la période de transition, il aurait été convenable de rendre la nouvelle loi applicable dès sa promulgation ; mais on reconnut que cette période de transition était déjà ouverte en Egypte ; déjà les importations avaient augmenté ; d'autre part, il y avait avantage à promulguer le tarif d'avance, afin que le public se familiarisât avec la tarification nouvelle, et passât des ordres à l'étranger, soit pour la conclusion de marchés, soit pour la formation de dossiers d'expédition, contenant les pièces et indications nécessaires au nouveau mode de dédouanement. Aussi, le projet de loi fut-il publié un mois avant l'application du nouveau tarif, fixée au 17 février 1930 (en réalité, le Gouvernement n'y tenait pas beaucoup ; jamais,

à l'étranger, pareille procédure n'avait été suivie, mais il y était obligé, du fait d'un engagement pris par le précédent cabinet envers une autorité diplomatique déterminée).

LES IMPORTATEURS ET LE NOUVEAU TARIF DOUANIER PENDANT LA PERIODE DE TRANSITION

Cette question peut être examinée sous deux aspects : le premier, c'est l'étude de la spéculation que l'annonce de hausse des tarifs provoqua ; le deuxième est l'application du nouveau tarif aux marchandises déjà arrivées dans le port et non encore dédouanées le 17 février à midi, moment de l'entrée en vigueur du nouveau tarif.

Examinons le premier point.

Des quantités de négociants, de commissionnaires, voulant prendre des précautions à l'égard des prochains tarifs et désirant emmagasiner des marchandises à de bons prix, avaient passé à l'étranger des commandes importantes. Du 1^{er} mai au 20 novembre 1929, les recettes douanières s'étaient élevées, pour les seules importations, à 2.463.940 livres alors que pour la même époque, en 1928, elles n'avaient atteint que 1.292.086 livres. Or, étant donnée la crise, il semblait bien que le pouvoir d'achat de l'Egypte allait diminuer. Est-ce que les importateurs allaient pouvoir régler les exportateurs ? On pouvait prévoir que les cas de protêts et de faillites devaient se multiplier. C'est ce qui arriva. Les premiers mois de 1930 furent terribles pour bien des maisons de commerce ; d'ailleurs, dès novembre 1929, les agents commerciaux des grandes puissances avaient mis en garde leurs nationaux contre le danger d'exporter en Egypte de gros lots de marchandises sans être garantis.

Examinons le deuxième point.

Le jeudi 13 février, un certain nombre de commerçants avaient notifié à l'Administration générale des Douanes égyptiennes, ainsi qu'au Ministère des Finances, une protestation contre l'application du nouveau tarif et une mise en demeure d'avoir à prendre les mesures nécessaires pour que toutes les marchandises, arrivées ou devant arriver sur terre égyptienne ou dans les eaux territoriales, jusqu'au 17 février courant, puissent être déchargées ou dédouanées avant le 17 février à midi. Le problème posé par cet acte était double.

Il se rapportait d'abord à la question de principe : au droit, que l'on contestait au gouvernement égyptien, de mettre en vigueur un tarif plus élevé que celui de 8 % *ad valorem* autorisé par les conventions commerciales qui venaient à expiration, conventions qui, disaient les requérants à l'acte, avaient eu pour objet, non point d'annihiler mais de remplacer provisoirement et pour une durée déterminée les traités capitulaires créant au profit du commerce étranger des droits acquis dont toute perception plus forte constituerait la lésion. Nous avons examiné plus haut ce problème, nous n'y reviendrons pas.

La note s'occupe ensuite du cas particulier des marchandises dont l'importation a eu effectivement lieu avant la date d'expiration des conventions commerciales, mais que l'encombrement des ports et des quais égyptiens ou l'insuffisance du personnel douanier empêchent de débarquer ou de dédouaner en temps utile. Le gouvernement égyptien attribuait cette situation aux excès de la spéculation qui avaient amené les importateurs (et même des importateurs d'occasion) à multiplier de façon anormale leurs commandes, de sorte que c'étaient eux-mêmes qui avaient créé l'état de choses dont ils se plaignaient, alors qu'aussi bien

les ports égyptiens que les douanes étaient parfaitement organisés pour faire face à toutes les nécessités normales ; à cela, les commerçants répondaient qu'ils n'avaient pas à être responsables d'une conséquence directe de la décision relative au nouveau tarif et à la publication de celui-ci.

Cette deuxième prétention semblait justifiée. Pourtant, le gouvernement pouvait répondre que si elle était admise, la protection ne jouerait efficacement que plusieurs mois plus tard, étant donnée l'énorme augmentation des importations causées par la menace d'une prochaine augmentation des tarifs ; mais n'était-ce pas alors consacrer une inégalité entre les importateurs plus adroits, plus favorisés, qui avaient pu dédouaner à temps, et les autres ? Les Experts avaient pourtant résolu la question fort clairement dans leurs projets, mais on ne retint pas leurs suggestions.

Nous ne nous attarderons pas à examiner la question sous l'angle théorique ; examinons tout simplement les faits.

Il semble bien que la requête ait été quelque peu exagérée, quant au deuxième point, car les services de la Douane, pendant les jours qui ont précédé le 17 février, ont fonctionné à vitesse accélérée. Cette requête n'aurait été en somme qu'une manœuvre d'intimidation à l'égard du gouvernement. D'ailleurs celui-ci fit preuve d'un grand esprit de conciliation car il satisfit complètement les revendications relatives au deuxième point. Les dépôts de la Douane étant insuffisants, le Gouvernement avait accepté que les marchandises soient simplement déposées pour qu'elles paient les anciens droits ; les compagnies de navigation et les particuliers s'empressèrent donc de mettre au service du commerce tous leurs locaux disponibles, mais on risquait néanmoins de manquer de dépôts ; est-ce que les marchandises qui resteraient sur les quais allaient donc payer les nouveaux droits, quoique arrivées en même temps

que les marchandises déjà déposées ? L'Administration des douanes prit alors une mesure encore plus libérale : il suffit alors que les marchandises aient été 1° débarquées, 2° déclarées, 3° que les droits éventuels de douane aient été versés. Ainsi, même si une marchandise n'était pas dédouanée, c'est-à-dire vérifiée et pourvue du permis de passage, il suffisait qu'elle soit sur les quais, et même, dans certains cas, la présentation du manifeste suffisait ; ainsi il n'y avait aucune perte de temps ; il suffisait de se présenter à un guichet avec la déclaration et de payer. Ainsi, le dédouanement proprement dit ne retardait plus personne. Il est évident que la vérification avait lieu quand même, mais plus tard, après le paiement des droits et si la déclaration était alors reconnue inexacte, les peines habituelles s'appliquaient, suivant l'ancienne jurisprudence d'ailleurs : ainsi une fausse déclaration de valeur ne continuait à donner à la douane qu'une action en supplément de droit. On notera que le paiement en nature subsistait toujours contre le remboursement des droits préalablement versés par l'importateur.

Il n'y eut qu'un navire des Messageries qui, arrivé le 17 février après midi, dernier délai, eut la mauvaise fortune de voir sa cargaison passible des nouveaux droits.

Le gouvernement ne peut être que félicité d'avoir agi avec une telle largeur d'esprit et d'avoir bousculé aussi opportunément les règles ordinaires du dédouanement..

CHAPITRE VI

LES POUVOIRS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DOUANIÈRE D'APRÈS LA LOI DU 14 FÉVRIER 1930

ARTICLE PREMIER. — Le tarif des droits de douane à percevoir à partir du 17 février 1930, ainsi que les conditions d'application dudit tarif, seront déterminés par décret.

Tout décret pris en vertu de cet alinéa devra être soumis au Parlement au cours de la présente session ; il continuera à avoir force de loi jusqu'à ce que la loi portant établissement du tarif douanier soit entré en vigueur. »

Tout d'abord, un problème d'ordre constitutionnel se pose : En vertu de l'article 139 de la Constitution égyptienne, « aucun impôt ne peut être établi, modifié ou supprimé, qu'en vertu d'une loi » ; un droit de douane étant une variété d'impôt, ne peut donc être établi, modifié ou supprimé que par une loi ; de même la réglementation douanière doit également faire l'objet d'une loi quand elle établit des taxes, des infractions, des peines d'emprisonnement, des amendes, des confiscations ou des mesures portant atteinte à certains droits fondamentaux garantis par la Constitution. (En fait, à cause des nombreuses prorogations des Chambres, pour raison politique surtout, le gouvernement a été souvent obligé de se servir de décrets-lois, que les Chambres validaient ensuite en bloc.) Par contre,

les dispositions purement réglementaires et celles concernant l'organisation du service doivent être considérées comme relevant de l'attribution exclusive du gouvernement.

Or, dans l'article premier de la loi de février 1930, les Chambres donnent au gouvernement le droit d'établir de nouveaux tarifs douaniers en vertu d'un simple décret (qui aura, il est vrai, à être ratifié ultérieurement). Les Chambres ont-elles ainsi le droit de déléguer certaines de leurs prérogatives au gouvernement ? C'est que nous ne sommes pas dans le cas de l'article 41 de la Constitution qui prévoit que dans l'intervalle des sessions du Parlement, et en cas d'urgence, le gouvernement pourra rendre des décrets ayant force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution.

Nous n'insisterons pas sur cette question d'ordre théorique qui est d'ailleurs fort connue en France (pour les uns, le vote de l'impôt par le Parlement est une mesure constitutionnelle qu'aucune loi ne peut écarter ; suivant d'autres, il faut tenir compte de la coutume qui peut altérer la Constitution, etc.), et nous n'enregistrerons que les résultats : En pratique, la nécessité a amené tous les Parlements du monde à admettre cette extension du pouvoir exécutif ; mais cette extension n'est, en général, prévue que pour des cas exceptionnels, temporaires et nettement limités quant à leur objet. Mais en Egypte, la délégation des pouvoirs des Chambres au gouvernement, en matière douanière, est à noter, car elle s'étend à tout le tarif et à ses conditions d'application.

L'article premier constitue en outre une procédure assez curieuse : Pourquoi, par l'article premier de la loi de 1930, le Parlement donne-t-il au gouvernement le droit de déterminer les nouveaux tarifs et leurs conditions d'applications par décret, puisque le gouvernement lui-même, dans

le projet de loi présenté au Parlement, soumettait déjà à celui-ci le nouveau tarif ? Le Parlement, au lieu de laisser le gouvernement le promulguer par un décret, aurait aussi bien pu le promulguer lui-même par une loi, d'autant plus que ce décret devait être soumis au Parlement au cours de la présente session (le décret, d'ailleurs, fut rendu le jour même). Que de complications quand on aurait pu, il semble, agir beaucoup plus simplement !

En réalité, avant d'en faire une loi, les Chambres ont voulu se rendre compte des résultats du nouveau tarif ; elles ont voulu l'expérimenter ; pour cela elles l'ont laissé à l'état de décret, quitte à le ratifier plus tard, avec quelques modifications, si besoin est. Par une loi ultérieure, elles ont même porté à un an ce délai de ratification afin que l'expérience soit la plus complète possible.

Le rapport de la Commission du Sénat s'explique fort bien à ce sujet : « Le Gouvernement ayant observé que la date du 17 février 1930, fixée pour l'entrée en vigueur du nouveau tarif, ne donnait pas au Parlement le temps suffisant pour en étudier les très nombreux articles, de manière à assurer un contrôle sérieux sur les modalités du nouveau régime, a jugé utile d'accompagner le projet relatif au tarif douanier d'un texte l'autorisant à appliquer le nouveau tarif par un décret-loi, sauf à soumettre ce décret-loi au Parlement durant sa présente session. Dans la pensée du gouvernement, cette procédure a pour objet de prévenir un retard susceptible de causer un trouble profond dans la situation économique du pays et, enfin, de permettre au Parlement d'examiner à loisir les droits proposés. »

« Un second projet de loi tend également à autoriser le gouvernement à modifier de la même manière les droits d'accise sur les produits du sol et de l'industrie nationale, de sorte que les deux mesures puissent être appliquées simultanément. »

« Comme c'est la première fois que le Parlement est requis, en pleine session, de permettre au gouvernement la promulgation d'un tarif douanier par décret-loi, la Commission a étudié la constitutionnalité de cette procédure. Elle a constaté qu'elle ne dérogeait pas aux dispositions de la Constitution, dès lors que le droit de promulguer ces décrets est accordé au Gouvernement en vertu d'une loi votée par les Chambres, et que ces décrets doivent être soumis au Parlement aussitôt après leur promulgation (le Parlement, on l'a vu, a porté, un peu plus tard, à un an, la date de son examen pour ratification). Dans ces conjonctures, la Commission a estimé que l'on se trouvait en présence d'un cas analogue à celui qui, en 1926, avait amené la Chambre des députés française à autoriser la promulgation de décrets-lois tendant à améliorer la situation financière du pays et à stabiliser le franc. »

Reste à savoir si le Parlement, lors de son examen du tarif, ne sera pas entravé dans les modifications qu'il jugera opportunes par le fait que ces tarifs, même défectueux, auront joué pendant une année, et qu'on y sera habitué ; est-ce qu'un tarif, même jugé défectueux par les Chambres, ne sera pas alors préférable à un nouveau tarif, rendu dangereux par les perturbations qu'il provoquerait ?

Etudions les articles suivants.

ARTICLE 3. — Il pourra être établi, par décret ayant force de loi, sur les marchandises importées qui bénéficient dans leur pays d'origine d'une prime directe ou indirecte à l'exportation, un droit compensateur égal au montant de la dite prime.

ART. 4 . — Dans les cas d'urgente nécessité, des décrets ayant force de loi pourront provisoirement :

a) Diminuer ou supprimer par mesure générale les droits

sur les denrées alimentaires de première nécessité et les articles courants de vêtements ainsi que sur les matières premières indispensables à l'industrie nationale ;

b) Interdire ou restreindre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale ou l'autoriser en déterminant les droits auxquels ils seront assujettis ;

c) Edicter des prohibitions d'importation, soit dans l'intérêt de la santé, de la morale et de la sécurité publiques, soit en vue d'empêcher la propagation d'épizooties ou la destruction des récoltes ou de protéger les plantes utiles.

Nous pouvons déjà noter que les pouvoirs du gouvernement ne jouent dans ce domaine qu'en cas d'urgence et qu'à l'importation ils ne peuvent s'exercer que sur certains produits et dans un certain sens (baisse des tarifs, mais non hausse) ; sa liberté n'est complète qu'en matière de droits de sortie et de prohibition à l'exportation.

ART. 5. — Les décrets prévus aux articles 3 et 4 ci-dessus seront présentés au Parlement avant la fin de la session ou à la session la plus prochaine, si le Parlement n'est pas réuni. Si ces décrets ne sont pas présentés au Parlement, ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils cesseront d'avoir force de loi pour l'avenir ; les perceptions effectuées et les exonérations et réductions de droits accordées restant définitivement acquises.

Commentons ces articles.

Conformément aux réformes longtemps désirées, ils donnent enfin des armes à l'Egypte. Avant, comme nous l'avons vu, les règlements douaniers étaient, pour la majeure partie, conventionnels ; la liberté de mouvement du gouvernement égyptien était totalement paralysée. Par cette nouvelle loi, il recouvre une liberté analogue à celle des autres gouvernements.

Il suffit de lire les articles 3 et 4 pour y retrouver l'empreinte des lois douanières françaises.

Dans l'article 3 de la loi du 29 mars 1910, en France, on retrouve notre article 3 : le Gouvernement peut, par décret rendu en Conseil de ministres..., établir sur les marchandises taxées ou non qui bénéficient, dans leur pays d'origine et de provenance, d'une prime directe ou indirecte à l'exportation, un droit compensateur égal au montant de ladite prime. Les seules différences sont, qu'en Egypte, le décret n'a pas besoin d'être pris en Conseil de ministres et qu'on ne s'attache qu'au pays d'origine. L'article 3 pourra servir utilement l'industrie sucrière égyptienne contre les importations de sucre tchécoslovaques, qui bénéficient dans leur pays d'origine d'une prime à l'exportation, permettant ainsi un véritable dumping.

L'alinéa premier de notre article 4 se retrouve dans la loi du 17 décembre 1914 en France (en cas d'urgence, le gouvernement peut diminuer par décret les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures et à l'industrie nationales), celle du 29 mars 1887 (dans des circonstances exceptionnelles, le gouvernement peut suspendre les droits des principales céréales), etc. On notera que si l'article 4, alinéa premier, mentionne spécialement les articles courants de vêtements, c'est que la majorité de la population égyptienne s'habille avec des tissus provenant d'Europe et surtout d'Angleterre (ex. la galabieh des fellahs, les tarbouches fabriquées en Tchécoslovaquie, etc.) ; le vêtement est donc un article d'importation de toute première nécessité. Des efforts sont faits actuellement en Egypte, patronnés en partie par la banque Misr, pour secouer ce joug étranger et fabriquer une partie des tissus sur place.

L'alinéa 2 de l'article 4 est presque calqué sur le paragraphe 3 de l'article 34 de la loi française du 17 décembre

1814 qui dit : « Les ordonnances du Roi pourront provisoirement et en cas d'urgence ... permettre ou suspendre l'exportation de produits du sol et de l'industrie nationale et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis. »

Enfin, l'alinéa relatif aux prohibitions est général à tous les pays. Par sa modération, on voit qu'il se rapproche des conceptions émises par la Convention de Genève de 1927 relatives à l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation.

Si on compulse le projet de loi, on voit que la parenté avec la législation française est encore plus frappante. Le projet de loi portait en son article 5 : « Le Gouvernement pourra, par décret ayant force de loi ... : b) prendre d'urgence dans les cas où les menaces arrêtées par les pays étrangers sont de nature à entraver le commerce égyptien, toutes dispositions appropriées aux circonstances ;

c) Appliquer, indépendamment de la surtaxe prévue à l'article 3 de la présente loi (surtaxe égale au montant des droits inscrits au tarif, perçue sur les marchandises originaires ou provenant des pays avec lesquels l'Egypte n'aura pas passé de convention de commerce), des surtaxes pouvant atteindre le montant des droits inscrits aux tarifs des douanes à tout ou partie des marchandises originaires de pays qui appliquent à des marchandises égyptiennes soit des droits ou des surtaxes particulièrement élevés, soit un régime de discrimination susceptible de préjudicier gravement l'exportation dans ces pays des produits et marchandises égyptiens ;

d) Assujettir, par réciprocité, telle ou telle marchandise étrangère, à des droits accessoires, taxes ou formalités de toutes natures, identiques ou analogues, selon les cas, à celles qui, dans les pays d'origine, sont applicables à telle ou telle marchandise égyptienne. »

Comparons simplement cet article du projet avec l'article 3 de la loi française de mars 1910 : « Le Gouvernement peut, par décret pris en Conseil de ministres, appliquer des surtaxes ... à tout ou partie des marchandises originaires de pays qui appliqueraient à des marchandises françaises des surtaxes ou des droits particulièrement élevés ; appliquer des surtaxes équivalentes à tout ou partie des marchandises originaires de pays qui traitent les produits français moins favorablement que les produits d'autres Etats ; sauf stipulation conventionnelle contraire, assujettir par réciprocité telle ou telle marchandise étrangère à des droits, taxes ou formalités de toute nature, identiques ou analogues suivant les cas, à ceux qui, dans les pays d'origine, sont applicables à telles ou telles marchandises françaises, etc. Le gouvernement pourra, dans les cas où les mesures arrêtées par les pays étrangers seraient de nature à entraver le commerce français, prendre d'urgence toutes dispositions appropriées aux circonstances. »

Une question se pose maintenant. D'où vient cette différence entre le projet de loi qui donnait au gouvernement le droit de représailles et la loi qui n'en parle pas ? C'est que les Chambres, à la différence de la France en 1910, n'ont pas jugé bon de donner au gouvernement des pouvoirs spéciaux de représailles ; les représailles ne sont pas de première urgence en général, se sont-elles dit, et dans l'article 4 de la loi elles se sont contentées de donner simplement certains pouvoirs au gouvernement « en cas d'urgente nécessité », dont le but, au fond, est de permettre au marché égyptien de ne pas souffrir de disette.

En somme, au point de vue douanier, les pouvoirs du gouvernement sont moins étendus qu'en France, du moins dans le domaine des mesures d'urgence. Il semble pourtant que c'est sans inconvénient qu'on aurait pu laisser au gou-

vernement le droit de représailles ; ce droit demande dans son exercice beaucoup de tact et d'opportunité, qualité qui manque souvent aux Assemblées ; il demande en outre une connaissance approfondie des formalités douanières, tant égyptiennes qu'étrangères, connaissances que seuls les bureaux spécialisés du Ministère des Finances peuvent posséder ; d'ailleurs, les Chambres, par leur droit de ratification, posséderaient un contrôle bien suffisant.

Examinons maintenant la question de la ratification.

Les décrets pris en vertu des articles 3 et 4 devront être présentés au Parlement avant la fin de la session ou à la session la plus prochaine si le Parlement n'est pas réuni (nous n'examinons pas le cas du décret pris en vertu de l'article premier, nous l'avons vu plus haut).

Nous remarquerons d'abord que le gouvernement peut agir même pendant les sessions, à la différence de certaines mesures douanières françaises (loi du 29 mars 1887 par exemple) qui exigent l'absence des Chambres.

Si ces décrets ne sont pas présentés au Parlement, ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre Chambre, ils cesseront d'avoir force de loi pour l'avenir. Le projet des experts portait que si par omission, empêchement matériel, ou pour toute autre cause, ces formalités n'étaient pas remplies par le Gouvernement ou ne l'étaient pas dans les délais prévus, les décrets n'en continueraient pas moins à suivre leurs effets ; nous trouvons que cette interprétation de leur projet par les Experts est un peu excessive.

Des discussions auraient pu s'élever pour savoir si dans ces cas les droits injustement perçus devraient être remboursés ; la loi égyptienne tranche toute difficulté en ajoutant que les perceptions effectuées ou les exonérations et réductions de droit accordées restent définitivement acquises.

Examinons brièvement quelques cas que la loi n'a pas prévus, mais qui pourraient se présenter.

Le décret est présenté aux Chambres, c'est-à-dire le dépôt du projet de loi destiné à ratifier ce décret a lieu dans les délais légaux, mais le Parlement omet de le discuter ou de le voter ; il nous semble que ce dépôt, dans les délais légaux, suffira pour conserver au décret sa validité jusqu'à une ratification ultérieure, ou jusqu'à son abrogation par le Gouvernement ou une autre loi, cette négligence du Parlement valant comme ratification tacite ; si le décret ne lui avait pas plu, le Parlement se serait empressé d'en refuser la ratification. Si le projet de loi n'est pas déposé dans les délais légaux, le décret semble devoir être anéanti et les droits perçus devront être remboursés.

Si le projet de loi est déposé passé les délais légaux et est néanmoins ratifié par les Chambres, le décret sera valide quand même puisque les Chambres l'auront quand même ratifié de leur plein gré. Théoriquement, le décret, passé les délais légaux, se trouve anéanti et la ratification ne devrait avoir effet qu'à partir de sa date ; les droits antérieurement perçus devant être remboursés, à moins que la Chambre ne lui donnât un effet rétroactif en vertu d'une disposition spéciale que l'Administration d'ailleurs ne manquerait pas d'y faire insérer. En l'espèce, le Parlement ferait donc alors revivre un décret devenu caduc. Il faut avouer que cette solution est peut-être plus opportuniste que logique, et qu'elle prête le flanc à des critiques qui se baseraient sur les grands principes de la non-rétroactivité des lois.

Enfin, si le décret était maintenu en vigueur malgré le refus formel de ratifier du Parlement, il serait, sans nul doute, inconstitutionnel et n'aurait aucune valeur, si, du moins, on veut rester dans la légalité.

Cet examen de divers cas qui pourraient se présenter peut paraître superflu, mais le régime parlementaire ne fonctionne que depuis huit ans en Egypte et il a déjà eu des périodes mouvementées ; aussi ne faudra-t-il pas s'étonner si, plus tard, un de ces cas, à première vue bizarre, arrive à se produire.

Il est regrettable que les Chambres n'aient pas prévu le cas où des marchandises sont en route lors d'un changement des tarifs. En vertu des pouvoirs exceptionnels du Gouvernement, si, par exemple, les droits sur les denrées alimentaires de première nécessité sont diminués, est-ce que les denrées alors en cours de route jouiront de suite de cette diminution de droits ? Quid dans le cas où, au su de cette diminution de droits, des marchandises sont déroutées vers l'Egypte ?

En France, la loi du 1^{er} décembre 1929 modifiant la loi du cadenas de 1897 prévoit cela : « Sont toutefois admises aux conditions du tarif antérieur (il s'agit ici d'une augmentation de droit), les marchandises que l'on justifie avoir été expédiées directement pour la France avant la date d'insertion du décret au *Journal Officiel*, et qui seront déclarées pour la consommation, sans avoir été placées en entrepôt ou constituées en dépôt. Les justifications doivent résulter pour les arrivages par mer du connaissance créé au dernier port d'embarquement à destination d'un port français, etc., etc. »

De même, aux termes de la loi du 12 juillet 1906, le gouvernement français peut, en cas de mobilisation totale de l'armée, suspendre par décret en Conseil des ministres, en tout ou partie, les droits, etc..., et les marchandises expédiées en destination de la France avant la publication au *Journal Officiel* du décret qui porte rétablissement des droits, restent admissibles aux conditions applicables au moment de leur mise en route. »

Rien de pareil n'est prévu en Egypte, mais comme ces mesures sont de simple bon sens, ce sont celles-là, qu'à moins de circonstances exceptionnelles, l'Administration et la jurisprudence appliqueront le plus probablement.

LES CONVENTIONS DE COMMERCE

Abordons l'importante question des pouvoirs du gouvernement, en matière de conventions de commerce, et la question annexe du jeu des tarifs qu'il a à sa disposition.

A partir de 1873, le Khédive d'Egypte eut toute liberté dans la signature des traités de commerce, compte tenu évidemment des entraves apportées par les Capitulations, en particulier dans la répression des infractions aux règlements douaniers. Mais ces traités comportaient des particularités qui ne devaient pas tarder à provoquer des désirs de réformes : d'abord, ces traités étaient, en général, de durée fort longue ; par exemple celui avec l'Italie avait une durée de six ans (avec toutefois des clauses de résiliation devant jouer dans certains cas). Cela, à vrai dire, n'était pas spécial à l'Egypte ; les traités libéraux signés par la France, à partir de 1860, n'avaient-ils pas une durée de dix ans ? Mais en Egypte, comme en France, les critiques ne manquaient pas contre cette durée trop longue qui liait les Etats pendant trop longtemps, nonobstant les rapides changements des circonstances économiques qui sont susceptibles de se produire et la période d'après-guerre n'en manque pas. Evidemment, ces traités apportent une stabilité certaine dans les relations entre Etats, mais la stabilité peut souvent se transformer alors en obstruction.

Ensuite, défaut beaucoup plus grave, l'Egypte n'avait pas de règlement douanier propre ; c'étaient les traités de commerce qui s'en occupaient. On interprétait alors les Capitu-

lations de telle manière qu'un règlement douanier promulgué par le Khédive devait, pour être valable aux yeux des puissances capitulaires, être accepté par elles. Aussi, dans plusieurs traités de commerce, on trouvait *in extenso* le règlement douanier qui devait s'appliquer entre les deux parties. Ainsi, il y avait autant de règlements de douane qu'il y avait de pays avec qui l'Egypte avait traité. Le régime douanier égyptien était donc entièrement conventionnel et ce n'est pas, en théorie du moins, dans des lois ou des décrets qu'on le trouvait, mais en compulsant les divers traités de commerce.

Résultat aussi critiquable qu'étrange ! Le Gouvernement avait ainsi les mains complètement liées puisque, au moindre changement dans le Règlement, on risquait de toucher à un traité, d'où nécessité d'entamer des négociations diplomatiques.

En fait, ce régime était moins bizarre qu'il ne le paraissait à première vue. D'abord, ces divers règlements douaniers conventionnels, contenant tous la clause de la nation la plus favorisée, se ressemblaient donc malgré leur variété apparente. D'autre part, tous les traités signés après 1902 étaient calqués sur la convention franco-égyptienne de 1902; dans beaucoup de traités même on trouve la clause suivant laquelle on se réfère simplement à une convention précédente. On aboutissait donc à une presque unité. Si on ajoute à cela que l'Egypte avait toujours réservé sa liberté quant aux tabacs, tombacs, sels, salpêtres, natron et hachiche, dans la mesure et les limites imposées par les Capitulations, on voit que ce régime était encore relativement supportable. Evidemment, dans l'accomplissement des formalités douanières, il fallait souvent tenir compte de la nationalité des marchandises, d'où de nombreuses contestations et multiplication des erreurs ; mais, en France, n'en est-il pas de

même parfois ? Ne faut-il pas souvent tenir compte des mêmes éléments pour connaître les règles à appliquer, par exemple dans les cas où l'origine des marchandises est à considérer pour le calcul des droits ?

Il ne faut pas prendre tout ce qui précède pour un plaidoyer en faveur du régime antérieur au mois de février 1930, loin de là ! Nous avons simplement cherché à expliquer comment un tel état de choses, si bizarre au premier abord, avait pu durer si longtemps sans trop d'à-coups. Mais s'il n'avait jamais causé de difficultés sérieuses dans son application, il était susceptible d'en causer à tout moment. Enfin, et c'est un argument sérieux, un pays comme l'Egypte se devait d'avoir une réglementation douanière autonome et non conventionnelle.

Aussi le 14 février 1930, le gouvernement égyptien édicta l'application d'un nouveau tarif de douanes, limita les clauses des conventions de commerce aux clauses habituelles à ce genre de convention et maintint, malgré l'expiration des traités, le Règlement douanier qui n'était jusqu'alors que conventionnel.

Autre critique, que l'on retrouve d'ailleurs souvent en France : on reprochait aux traités de commerce de contenir la clause de la nation la plus favorisée. Nous ne mettrons pas en balance les avantages et les défauts de cette clause, cela exigerait un développement beaucoup trop important et qui n'aurait rien de spécial à l'Egypte ; puis, cette question a été tellement à l'ordre du jour de partout que les arguments qu'elle comporte ne sont que trop connus.

Cette clause, en Egypte, à cause de la durée des traités et surtout à cause de l'absence de spécificité dans les droits qui aurait pu la limiter, jouait à plein. Evidemment, en limitant les mesures de faveur à tel ou tel produit bien déterminé, par exemple en limitant à des tissus de tel

poids, telle trame, telle façon, etc., l'octroi d'un droit de mettons 4 % *ad valorem* au lieu de 8%, on arrive au même but, mais la différenciation serait ainsi beaucoup trop avouée et amènerait inmanquablement des réclamations, voire même des représailles.

Un droit spécifique différencié, établi avant la signature de tout traité, arrive au même résultat, mais plus discrètement.

Il nous faut ajouter que la clause de la nation la plus favorisée ne jouait pas, et continue à ne pas jouer, relativement aux mesures appliquées aux relations avec le Soudan et les autres parties de l'Empire ottoman. Cela s'explique si on se rappelle que l'Egypte, il n'y a pas encore très longtemps, faisait partie de l'Empire ottoman et que, sur le Soudan, il existe un condominium anglo-égyptien.

Il faut reconnaître néanmoins qu'en Egypte, cette clause, malgré tous ces désavantages, apportait une unité précieuse dans la diversité des conventions commerciales et dans celle des règlements douaniers qui y étaient contenus.

En France, malgré tous les efforts faits pour l'éviter, on a bien dû finir par reconnaître qu'il n'y avait rien à faire. L'Egypte, par la loi de février 1930, chercha plus simplement à en réduire la durée. Aussi son article 6 dit : « Le Gouvernement est autorisé à conclure avec les Gouvernements étrangers des accords portant concession réciproque du traitement de la nation la plus favorisée, pourvu que la durée de ces accords ne dépasse pas une année à partir de la mise en vigueur de la présente loi. »

Le projet de loi était plus large et portait simplement dans son article 9 : « Le Gouvernement est autorisé à négocier avec les gouvernements étrangers la concession réciproque du traitement de la nation la plus favorisée. » Le Parlement a jugé bon, et peut-être avec raison, de limiter

la durée de cette clause à un an et de ne pas retomber ainsi dans d'anciens errements. Néanmoins, le décret-loi du 13 novembre 1930 a porté cette durée à deux ans (on notera que c'est un décret-loi qui a modifié un article d'une loi ; c'est que le Gouvernement a dissous les Chambres le 22 octobre 1930 avec l'intention de modifier la Constitution et en l'absence de celles-ci, il a exercé le pouvoir législatif).

L'article 6 présente un autre intérêt : il détermine, mais d'une façon indirecte, le régime des traités de commerce. En effet, il est peu probable qu'un traité de commerce soit signé pour plusieurs années et ne comporte l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée que pour une seule année (deux années maintenant) ; ce serait se prêter à des surprises désagréables. L'article 6 limite donc indirectement la durée des accords commerciaux que signera l'Egypte à un an (deux ans maintenant). En Egypte donc, le régime des conventions de commerce va remplacer celui des traités de commerce (nous nous plaçons seulement au point de vue de la durée, car en France, ces deux régimes se distinguent, en outre, par une différence dans le jeu des tarifs). Rien n'empêchera d'ailleurs le Parlement, dans la plénitude de sa souveraineté, de permettre l'octroi, dans certains traités, de la concession de la clause de la nation la plus favorisée pour une durée plus longue qu'une année (deux années maintenant) par une loi spéciale.

Pour être complet, nous rappellerons que, d'après l'article 46 de la Constitution, « les traités de commerce, de navigation, ainsi que tous ceux qui entraînent, soit une modification de territoire de l'Etat, soit une diminution de ses droits de souveraineté, soit une dépense à la charge du Trésor public, ou qui porteraient atteinte aux droits publics ou privés des citoyens égyptiens, n'auront d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement ».

Dans la signature des futurs traités de commerce, le Gouvernement prendra sans doute garde aux clauses de réciprocité qui n'avaient de réciproque que le nom et qui étaient toutes à l'avantage de l'autre pays contractant, en particulier dans le domaine des faveurs accordées à la navigation, la marine égyptienne étant encore à peu près inexistante.

Régime des tarifs applicables aux accords commerciaux

Etudions maintenant le régime des tarifs applicables aux accords commerciaux.

La question du système de tarif à adopter est une question fondamentale ; elle peut avoir une influence décisive sur toute la politique d'un pays. Suivant qu'il s'agit d'un tarif général ou d'un tarif autonome à plusieurs séries de droits, la défense du marché intérieur sera plus ou moins bien assurée et la réglementation des rapports commerciaux avec les autres pays plus ou moins facile et conforme aux intérêts nationaux.

Le tarif général comporte une seule série de droits ; pour inciter les autres pays à traiter, ces droits sont sciemment fixés à un niveau beaucoup plus élevé que ne l'exige la production nationale ; mais dans les négociations, aucune limite n'est imposée aux réductions à accorder. Ces réductions peuvent être ou trop fortes, et ne plus protéger suffisamment les industries nationales, ou, plus simplement, elles peuvent altérer le rapport qui doit exister entre les droits qui frappent les marchandises de même catégorie suivant les divers degrés de préparation et d'élaboration technique.

Avec le double tarif, au contraire, les industries sont assurées d'un minimum de production, minimum qui, bien calculé, doit juste leur suffire et ne peut être dépassé sans

l'intervention du Parlement qui ne le fera qu'après un examen approfondi et à bon escient.

On a dit que le tarif général, par les réductions qu'il permettait, entraînait des réductions semblables chez le co-contractant, ce qui permettait de développer les exportations. Mais cet avantage est des plus douteux ; comme on ne peut négocier tous les traités à la fois, on est obligé de concéder aux premiers pays avec lesquels on négocie, un certain nombre de concessions, ce qui fait que peu de postes du tarif peuvent être réservés pour les traités suivants ; les pays avec lesquels on traite par la suite ont un intérêt de moins en moins grand à donner des compensations douanières puisque, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée (et on peut difficilement l'éviter, ou même en limiter la portée), ils jouissent automatiquement de toute concession accordée dans les traités précédents ; d'ailleurs, il est bien improbable que, dans un tarif simple tel que celui qu'il faudra, pour un premier temps, adopter en Egypte, les postes offrent un sujet de marchandage suffisamment étendu pour obtenir dans tous les pays les concessions utiles et parfois nécessaires à l'exportation. D'autre part, ce système oblige à ne considérer que les produits d'exportation qui font l'objet des principaux échanges avec l'étranger ; or, ce n'est pas pour les produits qui se sont déjà assuré de larges débouchés sur les marchés extérieurs que la réduction des droits de douane est la plus nécessaire, mais plutôt pour les produits qui doivent encore s'y frayer un chemin.

En face d'un pays à double tarif, le pays à tarif général sera désavantagé, car le premier pays ne considérera que difficilement une réduction comme assez forte pour mériter, en contre-partie, son droit minimum ; il l'accordera, au contraire, avec plus de facilité si l'autre accorde son droit minimum lui-même.

Enfin les réductions dans un tarif général doivent être inscrites dans le traité de commerce et deviennent alors indépendantes des gouvernements, tandis qu'avec le double tarif autonome les gouvernements gardent la faculté de faire varier leur droit minimum, en théorie du moins.

Ainsi, le système du double tarif semble préférable au système du tarif général. Il présente pourtant des inconvénients aussi. D'abord, il est très difficile à appliquer rigoureusement. Si un pays étranger exige, pour traiter, certaines garanties de stabilité, garanties que le système du double tarif autonome ne lui donne pas, ou bien exige des réductions de droits supérieures à celles que lui procurerait le bénéfice du tarif minimum, et si l'accord est jugé malgré tout désirable, force sera de donner une entorse au principe et de se résoudre à consolider les droits du tarif minimum ou à les réduire.

Ensuite, le système du double tarif montre de suite aux autres pays l'étendue des réductions que l'on est décidé à accorder, et, sûrs de cela, ils lésineront sur les leurs. Enfin, le double tarif est incompatible avec l'usage de la clause de la nation la plus favorisée : Un pays à double tarif qui admet cette clause dans ses conventions et qui accorde à une puissance quelconque le bénéfice de son tarif minimum se trouve désarmé dans l'avenir vis-à-vis de toutes les autres ; en effet, ce tarif minimum va se trouver automatiquement étendu à tous les pays qui jouissent de la clause de traitement le plus favorable, et comme, d'autre part, ce tarif minimum représente les limites extrêmes des concessions possibles, il ne reste plus rien à offrir aux autres au cas où l'on voudrait négocier un accord avec eux (un notable effort pour améliorer le système du double tarif a été fait par la France dans la loi du 29 juillet 1919 qui prévoit les tarifs intermédiaires ; si

Le Gouvernement n'accorde à certains pays que le bénéfice des droits intermédiaires, c'est-à-dire compris entre ceux du tarif maximum et ceux du tarif minimum, il n'épuise pas ses facultés de négociation à l'égard des autres puissances puisqu'il pourra entrer en pourparlers avec eux sur la base d'un tarif intermédiaire, encore plus favorable, sans aller jusqu'à l'octroi du tarif minimum).

De ces deux systèmes, le tarif général et le double tarif, quel est celui qu'a choisi l'Égypte ?

La loi de février 1930 ne le fixe pas directement ; on ne peut le déterminer que par la confrontation de deux articles :

Article premier, alinéa 1. — Le tarif des droits de douane à percevoir à partir du 17 février 1930..... sera déterminé par décret.

Art. 2. — « Indépendamment des droits d'importation établis par le tarif visé à l'article précédent, une surtaxe, égale au montant de ces droits, sera perçue, dans les mêmes conditions que le droit de douane lui-même, sur les marchandises originaires des pays avec lesquels l'Égypte n'aura pas conclu de conventions douanières. Ladite surtaxe sera due, quelle que soit l'origine de la marchandise, pour toute marchandise importée par la voie de pays qui n'auront pas conclu avec l'Égypte de convention douanière » (le projet prévoyait que cette surtaxe ne serait perçue qu'une année après l'entrée en vigueur du nouveau tarif.

Il va de soi que pour l'application de cette dernière mesure, et par analogie avec ce que les pays étrangers ont déjà adopté, l'Administration douanière égyptienne exigera un certificat d'origine pour toutes les marchandises admissibles en exemption de cette surtaxe ; de même, l'Administration pourra exempter, à titre général, de la production du certificat d'origine, toutes les marchandises à l'égard

desquelles, soit en raison de leur nature, soit en raison de leur provenance, il ne pourra s'élever aucun doute sur leur origine.

L'arrêté ministériel n° 11 de 1930 suspendit la perception de cette surtaxe pour un mois à partir du 17 février 1930, et le 17 mars la surtaxe continua à être suspendue pour une nouvelle période de deux mois, cette suspension a été ensuite prolongée de deux mois en deux mois jusqu'en février 1931, et a continué à l'être depuis.

Cependant, le 14 décembre 1930, la Russie, continuant à ne pas se prêter à la signature d'un accord commercial, la surtaxe fut appliquée pour certains produits russes par arrêté ministériel : « Sera perçue la surtaxe mentionnée à l'art. 2 de la loi précitée, sur les articles énumérés ci-après, importés en Egypte de la Russie, soit directement, soit par voie d'autres pays et qui sont spécifiés aux sections I, II, IV, du tarif douanier :

- a) Animaux vivants et produits du règne animal ;
- b) Produits du règne végétal, sauf malt, amidon et féculs, plantes industrielles et médicinales ;
- c) Produits des industries alimentaires, sauf le cacao et ses préparations.

Nous avons traité ailleurs le problème du régime douanier et des Capitulations. Nous avons vu, qu'il en ait le droit ou non, que le Gouvernement avait décidé qu'il était en son pouvoir d'établir librement les droits de douane. Mais le principe de la surtaxe, par la menace qu'elle contient, viole directement le principe d'égalité qui est à la base des Capitulations par suite de la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée ; de sorte que si la controverse peut rester facilement permise sur le principe de la liberté de taxation, elle ne le serait qu'avec plus de difficulté sur

l'application de la surtaxe aux marchandises en provenance de tel ou tel pays capitulaire.

Des articles 1 et 2 vus plus haut, on peut donc conclure que l'Egypte a adopté le système de double tarif, comme la France en 1892 (quoique les trois experts aient appelé ce qu'ils avaient adopté, et qui a été accepté, un tarif général) : un tarif général se montant au double des droits établis par décret et un tarif que nous nommerons réduit (nous verrons un peu plus tard si nous avons le droit de l'appeler tarif minimum), établi par décret.

En Egypte, comme en France, le tarif général est applicable aux pays avec lesquels il n'y a pas eu de conventions douanières ; mais, en France, l'esprit dans lequel fut adoptée la loi de 1892 (esprit d'ailleurs qui fut vite abandonné) était que le tarif général devait être la règle et le tarif minimum l'exception ; en Egypte, au contraire, le tarif réduit doit être la règle et le tarif général l'exception, puisqu'il est appliqué à titre de surtaxe, presque de sanction donc.

Mais ce tarif réduit sera-t-il le seul tarif à accorder dans les conventions douanières ? Quoique la loi ne dise rien à ce sujet, il est permis d'en douter ; ce serait ôter toute diversité aux différents accords de commerce ; il suffirait donc d'une simple approbation de la part des Etats pour qu'ils se voient appliquer automatiquement et en bloc le tarif réduit. Mais que signifierait alors l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée prévue par l'article 6, si, dès le début, tout le monde est traité sur le même pied ?

Les partisans de cette théorie ont pourtant un bon argument : ce même article 6 de la loi n° 2 de 1930, portant modification du tarif des droits de douane, « autorise le gouvernement à conclure avec les gouvernements étrangers des accords portant concession réciproque du traitement de

la nation la plus favorisée », sans parler de ses droits en matière de tarif à accorder dans ces accords. Il semble donc bien qu'en règle stricte, le gouvernement ne doive négocier avec les pays étrangers que l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée, ce qui revient à accorder à tout le monde le bénéfice des tarifs du décret de février 1930.

Plus soutenable est l'idée qui fait du tarif réduit un tarif minimum. Mais alors le Gouvernement ne pourra qu'accorder en tout ou partie le tarif minimum ou pourra-t-il en plus disposer de toute la gamme qui se trouve entre les droits du décret et le double droit ? Il semble que le Gouvernement devrait avoir le droit d'établir des tarifs intermédiaires (nous savons qu'en France, c'est en 1919 seulement que le Gouvernement put accorder des droits intermédiaires entre les droits généraux et les droits minimums et que le résultat fut assez satisfaisant et permit plus de souplesse dans les négociations).

Une autre opinion a été soutenue. C'est celle où le Gouvernement aurait le droit de descendre au-dessous même des droits du décret. Cette opinion se base, en particulier, sur le fait que l'article 4 du projet de loi était ainsi conçu : « L'exonération de la surtaxe prévue à l'article précédent, de même que toute modération de droit établie ou à établir en raison de l'origine de la marchandise ne seront accordées que si ces marchandises proviennent directement de leur pays de production ou par la voie de pays bénéficiant en Egypte du traitement de la nation la plus favorisée. » Ainsi, le projet prévoyait distinctement, d'une part, l'exonération de la surtaxe, c'est-à-dire le retour au tarif du décret, et, d'autre part, des modérations établies ou à établir, donc, l'octroi de tarifs plus bas que les tarifs du décret.

Laquelle des deux opinions est exacte ? Comme nous l'avons déjà laissé deviner, il y a beaucoup de chance pour

que ce soit la première. (Le tarif du décret serait un tarif minimum au-dessous duquel on ne pourra pas descendre, avec la faculté pour le Gouvernement de se servir de tarifs intermédiaires.) Tel était, en effet, l'avis du Comité des Experts dans le rapport où ils présentaient leur projet de loi : « Tant que le régime douanier égyptien, disaient-ils dans ce rapport, sera plus fiscal que protectionniste, l'Egypte pourra se contenter d'un seul tarif, autrement dit d'un tarif général (nous avons vu qu'il s'agit, en fait, d'un double tarif), mais avec cette différence vis-à-vis du système qui, sous cette dénomination, est en vigueur dans certains pays, que le tarif égyptien devra représenter le minimum des droits nécessaires à la sauvegarde des intérêts du pays, et au besoin de son budget, ce qui exclura par conséquent toute idée de réduction. » Ainsi, donc, suivant les Experts, le tarif égyptien est bien un tarif minimum autonome.

Pourquoi les Experts ont-ils choisi une telle conception (celle d'un tarif général, suivant leur terminologie), plutôt que celle d'un double tarif, dont nous avons vu plus haut les avantages sur le tarif général. Écoutons encore les Experts : « Mais le système du double tarif n'est pas exempt de défauts ; on peut affirmer qu'en pratique, le tarif maximum n'a pas d'application à cause de son élévation systématique et, en ce qui concerne le tarif minimum, il est arrivé assez fréquemment que, pour conclure des conventions de commerce, les négociateurs ont dû consentir des abattements sur ce tarif, sous réserve bien entendu du vote préalable du Parlement (reste à savoir s'il n'en sera pas de même, dans certains cas, pour le tarif unique et minimum de l'Egypte). Sans méconnaître les avantages d'un tel système (celui du double tarif), continuent les Experts, système qui peut être indiqué pour les pays qui, ayant de fortes et

nombreuses industries d'exportation, ont à poursuivre, avec les pays vers lesquels ces industries exportent, des négociations souvent difficiles basées sur le principe de la réciprocité, on a pensé que la solution devrait être différente pour l'Egypte qui n'exporte guère, du moins pour le moment, de produits industriels pour lesquels elle aurait à réclamer des réductions tarifaires des pays étrangers. »

On peut reprocher au système égyptien de ne présenter qu'une faible marge de négociations. En effet, le tarif maximum est du double du tarif minimum. Les pays qui traiteront avec l'Egypte éprouveront donc un certain dépit à ne se voir accorder que des réductions de 10 ou 20 % sur le tarif maximum. Un pays qui a traité, pour ne pas payer 200 francs de droits sur une certaine marchandise, ne considérera une réduction comme une véritable réduction qu'à partir de 150 francs par exemple ; à 175 ou 180 francs, il se trouvera encore bien près du niveau de la surtaxe, pour un pays qui a traité ; ainsi la marge pratique de négociation ne sera que de 50 % ; c'est bien peu. Il est vrai que les 9/10 des exportations de l'Egypte sont des matières premières agricoles qui ne rencontrent à l'étranger que des droits modérés ou même l'exemption de tous droits ; quant à l'exportation des produits de son industrie (et c'est pour ces produits que les tractations seraient les plus difficiles et qu'une grande marge de négociation serait nécessaire), elle est encore embryonnaire ; aussi une marge de 50 %, pour le moment, peut être après tout suffisante.

Un autre intérêt de l'article 1 et de l'article 2 est qu'ils nous montrent le régime appliqué par l'Egypte aux marchandises étrangères. On tient compte à la fois de leur origine et de leur provenance. Une marchandise, pour avoir droit à un tarif réduit, doit avoir, à la fois, comme origine et comme provenance, des pays avec lesquels il existe des

conventions douanières. L'origine et la provenance peuvent être différentes ; il suffit que les deux pays aient signé des accords avec l'Egypte. Et si le pays de provenance a un régime moins favorable que celui d'origine ? Nous croyons que cela n'a pas d'importance, et que l'accord signé entre l'Egypte et le pays d'origine continuera à s'appliquer. Par contre, si une marchandise a pour origine (c'est-à-dire qu'elle a poussé ou a été manufacturée dans le pays) un Etat qui a signé une convention douanière avec l'Egypte et lui a été envoyée, à destination de l'Egypte, d'un pays qui n'en a pas signé, le tarif général s'appliquera, ou plus exactement la surtaxe s'appliquera.

De nombreux problèmes peuvent se soulever si on approfondit les notions d'origine et de provenance. Si une matière première est produite dans un pays A et manufacturée dans un pays B ? Si elle y est simplement transformée, mais de façon à ce qu'elle change, dans le tableau égyptien des droits, de rubrique douanière ? Si elle est simplement transformée sans changer de rubrique, mais que la main-d'œuvre du pays B lui ait ajouté une valeur considérable ? Si elle est formée de deux produits dont l'un est originaire d'un pays qui n'a pas de convention avec l'Egypte ? Quel régime appliquer à la marchandise dans ces divers cas ? De même dans le transport en droiture, quel régime appliquer au cas d'escale forcée, volontaire, ou commerciale, dans les ports de pays à qui on applique la surtaxe ? etc... La jurisprudence française, sur ces points, est très touffue et souvent varie avec les cas d'espèce ; en Egypte, la nouvelle loi douanière est trop récente pour qu'une jurisprudence ait eu le temps de naître ; aussi nous sommes-nous contenté de poser seulement les problèmes.

Ajoutons enfin que la surtaxe ne s'appliquera pas de suite. Le Parlement a jugé, avec raison, qu'il fallait donner

aux Etats le temps de négocier avec l'Egypte ; aussi l'alinéa 3 de l'article 11 dit : Toutefois, pendant la première année à partir de la mise en vigueur des nouveaux tarifs, le Ministre des Finances est autorisé à accorder par arrêté des exonérations temporaires de la surtaxe susvisée, soit par voie de mesure générale, soit par voie de mesures particulières. (En février 1931, ce délai a été porté à 2 ans.)

Ces exonérations ne sont pas obligatoires, et le Ministre des Finances pourra les refuser. En fait, il les a accordées quand les circonstances légitimaient cela. On trouve des exonérations dans presque tous les accords provisoires passés en 1930 entre l'Egypte et les autres pays, pour la durée de ces accords.

D'ailleurs, un arrêté ministériel du 14 février 1930 exonère les marchandises de cette surtaxe d'une façon générale, et quelle que soit leur origine, pendant un mois (on a vu plus haut comment cette mesure fut prolongée de deux mois en deux mois).

LES ACCORDS COMMERCIAUX PASSES EN 1930

L'Egypte, depuis la réforme douanière, a signé toute une série d'accords commerciaux provisoires. Ces accords ne sont pas à proprement parler des conventions complètes ; ils ne s'occupent que de l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée, réservée d'ailleurs aux marchandises destinées soit à la consommation, soit à la réexportation ou au transit (on n'y parle pas du régime à appliquer aux sujets des pays contractants, à la navigation, etc... ; d'ailleurs une grande partie de ces divers régimes est régie par les Capitulations). La Norvège, dans ses propositions, avait bien parlé des sujets et des marchandises et de l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée en matière de com-

merce, de navigation et de douanes ; mais le Gouvernement ignore ces suggestions et l'accord ne parla que des produits du sol et de l'industrie, originaires de la Norvège et de l'Egypte.

Il n'y a ni tarifs annexés, ni liste de formalités à accomplir, ni régime à appliquer aux maisons et voyageurs de commerce, etc... Tout cela fera sans doute l'objet de traités ultérieurs plus complets qui devront être signés en 1931.

L'accord avec l'Etat libre d'Irlande, par exemple, le prévoit formellement. Ne dit-il pas en un endroit : « Les parties conviennent que ces propositions constitueront un *modus vivendi* qui gouvernera les relations commerciales entre l'Etat libre d'Irlande et l'Egypte jusqu'au 17 février 1931, à moins que, dans l'intervalle, un traité formel de commerce et de navigation ait été conclu entre l'Etat libre d'Irlande et l'Egypte. » On trouve aussi cette limite du 16 février 1931, à moins de traité formel antérieur, dans l'accord avec la Grande-Bretagne.

On notera un autre fait ; c'est que, dans une grande partie des accords provisoires, on trouve des clauses portant que les accords entreront en vigueur à partir soit de l'échange des notes, soit de l'échange des ratifications et qu'ils pourront être dénoncés par chacune des parties contractantes moyennant un préavis de trois mois. Ainsi la clause de la nation la plus favorisée (puisque c'est le seul point dont les accords s'occupent) pourra être octroyée pour plus d'une année pour peu qu'aucune dénonciation n'intervienne de la part des deux pays, et cela contrairement à l'article 6 de la loi du 14 février 1930. Nous n'avons signalé cette particularité qu'à titre de curiosité, le provisoire de ces accords lui enlevant en fait tout intérêt ; il en aurait été autrement si on avait trouvé cette anomalie dans un traité régulier de commerce.

Quel est le régime applicable aux relations commerciales en général, puisque le dernier traité, celui avec l'Italie, a pris fin en 1930, et qu'il n'y a pas encore de traité régulier de commerce qui s'occupe de la question dans son ensemble. En fait, le régime conventionnel ancien, sur ce point, continue à s'appliquer (et on a vu plus haut qu'il était à peu près le même envers tous les pays et qu'il se trouve, pour ainsi dire, codifié dans le Code de l'Administration des Douanes), à moins que ce ne soit un *modus vivendi*, à défaut d'autre réglementation existante. Mais cela n'est que provisoire. L'Egypte est dans une période de transition où il est impossible de regarder vers l'avenir sans s'appuyer encore sur le passé.

On remarque que, dans tous les accords, des réserves à la concession de la clause de la nation la plus favorisée sont inscrites. Exemple : Avec la Pologne, on trouve la disposition suivante : « Ce régime est accordé à condition de parfaite réciprocité et sous réserve, en ce qui concerne l'Egypte, du régime accordé aux produits soudanais ou qui serait appliqué aux produits de certains pays limitrophes en vertu de conventions régionales et en ce qui concerne la Pologne sous réserve des privilèges résultant du trafic-frontière avec les pays limitrophes, des unions douanières, du régime douanier entre les parties polonaises et allemandes de la Haute-Silésie et des privilèges à accorder à l'Esthonie, la Finlande, la Lettonie et la Lithuanie. Ce régime a d'ailleurs été étendu en vertu de l'article 104 du traité de Versailles et de l'article 13 de la Convention de Paris entre la Pologne et la ville libre de Dantzig, de novembre 1920, au territoire de Dantzig. »

Comme nous l'avons vu, la clause ne s'applique qu'aux produits du sol et de l'industrie originaires des pays contractants. On sait que l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi du

14 février édicte une surtaxe, quelle que soit l'origine de la marchandise, pour toute marchandise importée par la voie de pays qui n'auront pas conclu avec l'Egypte une convention douanière ; aussi, dans le plus grand nombre des accords, on trouve la clause de faveur suivante : « Provisoirement, le dit traitement (clause de la nation la plus favorisée) sera appliqué aux produits qui seront importés en Egypte par la voie de pays n'ayant pas avec elle d'arrangement commercial. »

Etudions avec plus de soin l'accord signé le 7 juin 1930 avec la Grande-Bretagne. Au point de vue du contenu, il ne présente pas de différence avec les autres accords, mais il est intéressant, car il nous montre la structure politique et la hiérarchie du Commonwealth britannique.

Le 7 juin, par échange de notes, l'Egypte accordait à l'Angleterre et à l'Irlande du Nord, à tous les Dominions, à l'Inde, à toutes les colonies, à tous les protectorats et mandats britanniques, la clause de la nation la plus favorisée sous condition de réciprocité ; mais l'Angleterre ne pouvait accepter cela pour tout le monde, en particulier pour les Dominions ; aussi y eut-il, après, toute une série d'accords secondaires se référant aux relations entre l'Egypte et les Etats dont l'autonomie est considérée par Londres comme presque entière.

Le 11 juin, l'Egypte et l'Angleterre se mirent d'accord sur une liste ne comprenant que les colonies, protectorats et mandats devant bénéficier des clauses du 7 juin et pour lesquels l'Angleterre pouvait signer. Dans cette liste, on ne trouve ni les Dominions, ni l'Inde, ni les mandats A (Palestine et Mésopotamie).

Le 10 juin, par un acte différent, la Palestine et l'Egypte s'accordaient la clause de la nation la plus favorisée sous réserve, en faveur de la Palestine, des arrangements doua-

niers conclus par elle en vertu de l'article 18 du mandat (article relatif aux accords douaniers spéciaux passés avec un Etat quelconque dont les territoires faisaient partie en 1914 de la Turquie ou de l'Arabie).

Le 14 juin, un accord semblable entre l'Egypte et le Gouvernement de l'Inde était signé (ce fait est intéressant à noter, si on se rappelle qu'au cours des dernières conférences anglo-hindoues une partie de l'opinion publique anglaise s'était mise à songer à faire de l'Inde un Dominion spécial).

Le 11 juin, un accord entre le Gouvernement de Sa Majesté en Australie et l'Egypte était passé.

Le 16 juin, un accord analogue entre le roi d'Irak et l'Egypte était signé (on sait que l'Angleterre a fait entrer l'Irak à la Société des Nations).

Le 17 juin, était signé un accord entre la Rhodésie du Sud et la Grande-Bretagne (la Rhodésie du Sud, depuis quelques années, est devenue un Dominion séparé de celui du Cap).

Le 22 juin, accord entre la Nouvelle-Zélande et les Samoa Occidentales et l'Egypte.

Le 21 juillet, accord entre l'Union Sud-Africaine et le Sud-Ouest africain allemand et l'Egypte (le Sud-Ouest africain allemand, quoique mandat C, n'était pas annexé à la liste du 11 juin, car le mandat en avait été accordé à l'Union Sud-Africaine), réserve faite en faveur de l'Union Sud-Africaine des privilèges exclusivement accordés au Mozambique.

Le 31 juillet, procédure originale : Par décret, le roi d'Egypte exclut de la liste du 11 juin la Transjordanie, et le 21 août un accord avait lieu directement entre l'Egypte et la Transjordanie, toujours réserve faite des accords provenant de l'exercice de l'article 18 du mandat.

Le Canada signa plus tard.

On remarquera que tous ces accords, ainsi que celui passé avec l'Etat libre d'Irlande, à la différence de ceux passés avec les autres pays du monde, n'accordent pas l'exonération de la surtaxe aux marchandises importées en Egypte par la voie de pays n'ayant pas passé de convention commerciale avec elle ; c'est que la Grande-Bretagne et l'Irlande, ainsi que les Dominions, peuvent facilement, à cause de l'importance de la marine anglaise, effectuer le transport en droiture.

Voici la liste des accords commerciaux provisoires signés par l'Egypte :

<i>Pays.</i>	<i>Publication au Journal Officiel.</i>	<i>Dates des accords.</i>
Egypte-Grèce	11 mars 1930	20 février 1930
— Autriche	31 — 1930	27 — 1930
— Bulgarie	31 — 1930	6 mars 1930
— Chili	31 — 1930	5 — 1930
— Syrie et Liban	31 — 1930	11 — 1930
— Tchécoslovaquie	31 — 1930	16 — 1930
— France	24 avril 1930	19 — 1930
— Hollande	24 — 1930	17 — 1930
— Japon	24 — 1930	19 — 1930
— France (colonies et pro- tectorats)	5 mai 1930	14 avril 1930
— Roumanie	5 — 1930	16 — 1930
— Belgique	26 juin 1930	28 mai 1930
— Brésil	»	13 — 1930
— Chine	»	23 avril 1930
— Danemark	»	7 mai 1930
— Suède	»	7 juin 1930
— Suisse	»	19 avril 1930
— U. S. A.	»	24 mai 1930
— Finlande	10 juillet 1930	12 juin 1930
— Hongrie	»	12 — 1930
— Italie	—	16 juin 1930
— Perse	»	17 — 1930
— Turquie	31 juillet 1930	2 juillet 1930
— Norvège	»	27 mai 1930
— Grande-Bretagne	10 août 1930	juin 1930
— Irlande	»	28 juillet 1930
— Espagne	8 septembre 1930	31 mars 1930
— Albanie	23 octobre 1930	25 février 1930
— Pologne	8 septembre 1930	22 avril 1930
— Allemagne	18 décembre 1930	25 mars 1930
— Serbie	»	13 — 1930

CHAPITRE VII

LES DROITS D'ACCISE

Nous nous rappelons qu'une des réformes les plus ardemment souhaitées était une majoration des droits d'importation égale aux droits d'accise que supportaient les marchandises semblables produites dans le pays.

Cette réforme a été accomplie. Cela résulte de la combinaison des divers articles qui vont suivre.

L'alinéa 2 de l'article 1 de la loi 2 de février 1930 porte : « Seront également déterminés par décret les droits d'accise sur certains produits importés à percevoir à partir du 17 février 1930 ; ces droits devront être acquittés en même temps, dans les mêmes conditions et avec les mêmes sanctions que les droits de douane. »

D'autre part, le Parlement a augmenté les pouvoirs du Gouvernement quant aux droits d'accise sur les produits du sol ou de l'industrie nationale. La loi n° 3 du 14 février 1930, dans son article 1, alinéa 1, dit : « Les droits d'accise établis et réglementés par les décrets des 30 mars 1921, 25 juin 1921, 27 juillet 1921..., ainsi que les autres dispositions des dits décrets pourront être modifiés par décret. » Ainsi le Parlement donne au Gouvernement le droit d'édicter certains impôts par simple décret.

Alinéa 2 : Tout décret pris en vertu de la disposition précédente devra être soumis au Parlement au cours de la pré-

sente session ; il continuera à avoir force de loi jusqu'à ce qu'une loi sur la matière soit entrée en vigueur.

ARTICLE 2 : Nos ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente loi.

Conformément aux pouvoirs que lui avait donnés la loi n° 3 du 14 février 1930, le Gouvernement rendit un décret relatif aux droits d'accise sur les produits du sol ou de l'industrie nationale et le décret pris le 14 février 1930 en vertu de l'alinéa 2 de l'article 1 de la loi n° 2 du 14 février 1930 réforme le régime des droits d'accise à l'importation et le rend identique au régime des droits d'accise perçus sur les produits du sol ou de l'industrie nationale, régime déterminé par le décret précédent¹. Ces droits d'accise, quand ils sont perçus sur les marchandises importées, sont calculés maintenant suivant le système spécifique, tandis qu'ils se montaient avant, quand ils existaient, à 2 % *ad valorem*. A part cette différence, c'est un simple retour au régime antérieur à 1892. Ce retour au régime antérieur à 1892 est encore plus apparent si l'on examine les pouvoirs du Gouvernement : avant 1892, le Khédive, par un simple décret (les conventions relatives à la Dette Egyptienne modifièrent quelque peu ce système en créant un droit de contrôle de la part des Puissances), pouvait modifier, augmenter ou supprimer les droits de consommation et par contre-coup les droits d'accise à l'importation correspondants puisque le régime de ces deux droits était pareil ; après 1892, leur parallélisme cessa puisque les produits importés (sauf quelques exceptions pour lesquelles le régime d'avant 1892 continuait donc à s'appliquer) ne

1. C'est ce qu'on conclut de la combinaison de la loi N° 3 de 1930, du décret relatif aux droits d'accise sur les produits du sol ou de l'industrie nationale pris en vertu de cette loi et du décret relatif aux droits d'accise sur les produits importés. Ce dernier décret est en effet ainsi conçu : « A partir du 17 février 1930, il sera perçu un droit d'accise sur les produits importés énumérés au tableau annexé au décret en date de ce jour, relatif aux droits d'accise sur les produits du sol ou de l'industrie nationale. Ce droit sera perçu d'après les taux indiqués au dit tableau ».

payaient pas de droit d'accise ; depuis la loi du 17 février 1930, à nouveau, les droits d'accise à l'importation et de consommation sont solidaires et, comme avant, le Gouvernement pourra, par décret, modifier les droits de consommation et par contre-coup ceux d'accise à l'importation.

Les droits d'accise, à partir du 17 février 1930, seront perçus sur les produits énumérés au tableau suivant :

Alcool	120 m/ms par litre d'alcool pur.
Bière	300 m/ms par hectolitre.
Sucre raffiné et sucre brut livré directement à la consom- mation	60 m/ms par 100 kilos (225 m/ms dans le projet de loi).
Sucre brut allant en raffinerie	Droits perçus sur le sucre raffiné à la sortie de la raffinerie.
Sucre candi	80 m/ms par 100 kilos (250 m/ms dans le projet de loi).
Benzine et white spirit	160 m/ms les 100 kilos (120 m/ms dans le projet de loi).
Huiles lubrifiantes.....	100 m/ms les 100 kilos.

Le projet de loi comprenait, en outre, un droit sur l'acide carbonique liquide.

Cette liste n'est d'ailleurs pas définitive et le Gouvernement a fait savoir que d'autres articles pourront y être ajoutés au fur et à mesure du développement des industries qui les fabriquent à l'abri de la protection douanière établie en leur faveur.

On voit que ces droits sont relativement modérés ; on voit, en outre, qu'à part le sucre, les comestibles passibles de l'ancienne taxe de 2 % (thé, cacao, etc.) en sont totalement exonérés ainsi que les matériaux de construction. Les boissons alcooliques sont un article d'exportation de l'Egypte jusqu'en Angleterre même ; elles sont particulièrement protégées et il est légitime, donc, de les frapper d'un droit de consommation, leur usage étant d'autre part un luxe, qu'il ne serait d'ailleurs pas bon de développer. De

même le sucre, au point de vue intérieur, comme dans beaucoup de pays, supporte aisément des droits de consommation ; les réductions, apportées par le décret, aux droits prévus par le projet sur le sucre, montrent bien le souci qu'avait le Gouvernement de ne pas faire payer trop cher un produit consommé par toutes les classes de la population.

On remarquera que le Gouvernement égyptien a perdu aussi toute velléité de frapper de droit d'accise les produits manufacturés des industries égyptiennes ; si on se souvient que les Cotton Mills durent être liquidés en partie à cause d'un droit de 8 % appliqué à leurs produits, on peut voir qu'un grand progrès a bien été fait dans ce domaine.

Certains Experts étaient d'avis d'établir un droit d'accise sur des articles non produits dans le pays. Le Comité du tarif rejeta cette proposition pour ne pas trop renchérir le coût de la vie. Il a cependant élevé le droit d'importation prévu sur ces articles par les Experts ; toutefois, le nouveau taux, malgré sa majoration, reste au-dessous de l'ensemble des deux taux combinés proposés par les Experts ; par exemple, il était suggéré d'assujettir le café et le thé à un droit spécifique d'importation équivalent à 15 % majoré d'un droit d'accise estimé à 10 % environ ; le Comité préféra s'en tenir aux seuls droits d'importation, en rendant ces derniers équivalents à 20 %.

Pour des motifs de cet ordre, le Comité n'a pas cru devoir établir non plus un droit d'accise sur le glucose, les piments, les allumettes, les cartes à jouer, comme le préconisaient les Experts. Néanmoins, comme la fabrication de certains de ces articles, les allumettes par exemple, pourrait se pratiquer dans le pays, et comme la majoration du droit d'importation sur cet article sera un facteur qui aidera à la création de cette industrie, le Comité fut d'avis que lorsque

ces industries se seraient implantées dans le pays, il serait alors nécessaire de les assujettir à un droit d'accise qui viendrait compenser la perte que subirait le Trésor du chef de la diminution des importations causée par l'augmentation du droit. (En février 1931, un droit d'accise fut bien établi sur les allumettes sans pourtant que l'industrie des allumettes se soit encore bien implantée dans le pays.) La mélasse extraite du jus de canne, quoique produite en Egypte, constitue un produit alimentaire consommé par la majorité de la population ; aussi a-t-on jugé préférable de ne pas la soumettre à un droit indirect.

Enfin, le Comité n'a pas approuvé non plus la proposition tendant à établir un droit d'accise sur les eaux gazeuses et minérales fabriquées dans le pays, étant données les difficultés que rencontreraient les Administrations des Douanes et des Contributions indirectes dans la perception de ce droit ; d'ailleurs, même si cette perception pouvait se faire d'une manière satisfaisante, il serait à craindre que le produit du droit d'accise ne se trouve absorbé par les frais de perception.

Nous connaissons maintenant le régime préconisé par les Experts, celui adopté par le Comité du tarif et suivi par le projet de loi et ce que la loi du 17 février 1930 en a fait. Nous pouvons ainsi facilement voir les différents buts qui furent poursuivis dans les divers stades et les modifications qui en furent la conséquence.

Les Experts avaient adopté la conception européenne du droit de consommation, source commode de ressources fiscales ; et ils avaient préconisé des droits d'accise en ne tenant compte que de l'importance de la consommation et de la facilité de perception et les produits qu'ils trouvaient les plus aptes à supporter de tels droits étaient, comme chez eux d'ailleurs, l'alcool, la bière, le sucre, le thé, le café, le

cacao, la mélasse tirée de la canne à sucre, puisque très consommée en Egypte, etc. Leur point de vue était surtout fiscal.

Mais le Gouvernement obéissait à des principes tout différents ; ce n'était pas que le point de vue fiscal ne l'intéressât pas, mais le désir de ne pas voir la vie devenir trop chère l'emporta. L'établissement de droits d'importation plus élevés devait forcément avoir une répercussion sur les prix ; les marchandises non produites dans le pays coûteraient plus cher et celles que l'industrie locale était susceptible de produire aussi, du moins pendant la période que les industries mettraient à s'organiser ; accentuer cette hausse des prix par la perception d'un droit d'accise parut excessif au gouvernement (d'un autre côté, il préféra souvent augmenter les droits d'importation plutôt qu'établir un droit de consommation, le mot droit de consommation sonnant toujours mal).

On comprend alors le rejet par le Comité d'un grand nombre de droits de consommation préconisés par les Experts.

Une autre préoccupation du Gouvernement a été d'encourager la naissance des industries locales en leur permettant de produire à meilleur marché que si elles avaient eu à payer un droit d'accise et ainsi d'augmenter la demande et encourager leurs débuts : cette dernière préoccupation se révèle surtout dans ce passage du rapport du Comité relatif aux allumettes : « Le Comité est d'avis que lorsque l'industrie des allumettes sera implantée dans le pays il sera nécessaire d'assujettir cet article à un droit d'accise... » Cela montre bien que lorsque l'industrie aura acquis des reins assez solides, le Gouvernement ne se fera pas faute d'en profiter pour augmenter ses ressources. Un autre fait qui corrobore cette remarque, c'est que les indus-

tries de l'alcool, de la bière et du sucre, qui sont parmi les plus développées en Egypte, sont passibles d'un droit d'accise, modéré d'ailleurs.

Il est probable que cette conception du droit de consommation variera en Egypte avec le temps, et qu'avec l'augmentation des besoins du Trésor, l'essor de l'agriculture et de l'industrie, on arrivera à une nouvelle conception plus voisine de celle que les Experts avaient adoptée, conception qui est celle des pays européens en général.

Le décret fixe, en outre, pour l'alcool, la marche à suivre pour déterminer l'assiette du droit d'accise : Sont compris sous la dénomination d'alcool, indépendamment de l'alcool proprement dit ou alcool éthylique d'industrie ou autre, les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, fruits à l'eau-de-vie, bitters, amers et boissons apéritives à base de vin, les vins de raisins secs, de figues, de dattes et autres analogues, ainsi que toutes les autres boissons alcooliques non dénommées au tarif des douanes et toutes les préparations à base d'alcool.

Les mistelles, les vins de liqueur et d'imitation, les vermouths et en général toutes les boissons à base de vin ne sont considérés comme alcool, pour l'application du présent décret, qu'en ce qui concerne les degrés alcooliques excédant 13° (la loi de 1921 exigeait 23°, ce qui entraînait une énorme distillation frauduleuse de l'alcool en partant de vins aussi chargés).

Sont assimilés à l'alcool éthylique tous les alcools susceptibles d'être consommés comme boissons ou employés dans la préparation des parfumeries, ainsi qu'à la fabrication des vinaigres en nature ou après mélange.

Le droit d'accise est perçu sur la base de l'alcool pur contenu dans les produits énumérés au premier alinéa de l'article 2 ci-dessus, et sur la base de l'alcool pur contenu défal-

cation faite de 13°. Dans tous les cas, l'alcool est mesuré à la température de 15° centigrades.

Sont affranchis du droit d'accise les alcools qui sont dénaturés suivant les procédés et dans les conditions fixées par notre Ministre des Finances (en février 1931, l'alcool à brûler dénaturé fut soumis à un droit d'accise).

Aux fins de l'application du présent décret, doit être considérée comme bière toute boisson obtenue par la fermentation alcoolique d'un moût fabriqué avec du houblon et du malt d'orge pur ou associé à un poids au plus égal de malt provenant d'autres céréales, de matières amylacées, de sucre interverti ou de glucose.

En tant qu'il n'est pas dérogé par les articles précédents, toutes les dispositions des décrets des 30 mars, 25 juin, 27 juillet 1921, relatifs au droit d'accise, continueront à rester en vigueur.

LES DROITS D'ACCISE ET LES CAPITULATIONS

L'établissement des droits d'accise soulève un problème important. Les droits d'accise, dont le régime est le même, maintenant, que celui des droits de consommation, peuvent-ils être établis unilatéralement par le gouvernement égyptien ? On a vu que le Gouvernement a réformé le régime des droits de consommation, mais en avait-il le droit ? Ces droits de consommation sont des impôts indirects, et il semble bien que les Capitulations exemptent les étrangers ressortissants des puissances capitulaires de tous les impôts que le gouvernement égyptien édicterait sans avoir obtenu le consentement des différents Etats capitulaires. Telle est notamment l'opinion de M. Du Rausas dans son remarquable ouvrage sur les Capitulations ; par contre, tel n'est pas

l'avis de M. El Rifaï, dans sa thèse sur le mouvement de réforme des impôts directs en Egypte, qui pense qu'une telle opinion proviendrait d'une interprétation erronée des textes des Capitulations.

Nous n'avons pas à examiner ce problème en général. Posons-nous simplement cette question : Le gouvernement égyptien a-t-il le droit d'établir seul des impôts indirects payables même par les étrangers ? Par bonheur, on peut ici répondre avec certitude. Les Tribunaux Mixtes, en Egypte, après des tâtonnements, ont fini par faire une distinction ; pour les impôts indirects, le Gouvernement égyptien pourra en créer sans l'assentiment des Puissances, tandis qu'en matière d'impôts directs, il faut obtenir l'adhésion de celles-ci. Telle est la pratique suivie en Egypte actuellement ; elle ne résulte pas d'un texte, mais d'un usage abusif (les usages tiennent, dans l'application des Capitulations, surtout en Egypte, un rôle bien plus grand qu'on ne le croit).

Telle est la thèse qui a été définitivement adoptée le 20 février 1902 par la Cour d'Appel Mixte d'Alexandrie. Un décret du 13 avril 1901 établissait un droit de 8 % *ad valorem* sur les tissus de coton fabriqués en Egypte (on a vu que c'est la principale cause de l'insuccès des Cotton Mills). On contesta, comme le permettait le Règlement d'Organisation Judiciaire, la légalité de cet impôt devant les Tribunaux Mixtes. Puisque les Puissances capitulaires, disait-on, n'avaient pas donné leur assentiment, les étrangers n'avaient pas à payer cet impôt ; mais la Cour d'appel répondit : « Le droit de 8 % *ad valorem* établi par le décret du 13 avril sur les fils, tissus, étoffes et tous autres produits manufacturés de coton fabriqués en Egypte paient un droit d'accise ou de consommation intérieure qui n'est perçu que sur les produits de l'industrie du pays non destinés à

être réexportés, et comme tel, il n'est contraire ni aux traités conclus entre la Sublime Porte et les Puissances, ni aux conventions commerciales conclues entre l'Egypte et certaines Puissances. Ce droit d'accise n'étant pas un impôt direct, foncier ou personnel, a pu être légalement établi sans avoir été discuté et voté par l'Assemblée Générale. »

CHAPITRE VIII

LES DROITS DE QUAI ET LES DROITS ACCESSOIRES

Les droits de quai, comme le nom le laisse à moitié deviner, sont des droits perçus en échange de l'utilisation des quais et de leur outillage. La construction de quais et leur outillage coûtent très cher ; mais cela est nécessaire, l'activité d'un port en est augmentée, le chargement et le déchargement en sont plus rapides. Il est naturel que le constructeur des quais (Etat, port autonome, chambre de commerce, etc...) rentre dans ses déboursés en percevant des droits sur les personnes qui en profitent le plus et qui, par conséquent, sont les plus sujettes à dégrader les travaux faits ; les droits de quai comprennent une certaine part d'amortissement. Leur principe est donc parfaitement légitime. Ce qui peut l'être moins, c'est la façon dont ils sont calculés.

En Egypte, le régime des droits de quai remonte aux environs de 1860. On éprouva alors le besoin de construire ce qui devint la Grande Jetée d'Alexandrie. Pour couvrir les dépenses, les Puissances capitulaires acceptèrent la perception de droits de quai ; ces droits à Alexandrie, Port-Saïd et Suez étaient fixés à 0,50 % *ad valorem*, sauf pour les tabacs. Ce régime était critiquable, car le volume

et le poids d'un colis ne varient pas toujours dans le même sens que la valeur et dans l'usure d'un quai et de son outillage, c'est le volume et le poids qui interviennent le plus.

Les autres droits accessoires, sauf le droit de pavage, entraient d'ailleurs dans la règle puisqu'ils étaient perçus d'après le poids, le nombre des colis, etc.

D'autre part, dès qu'il s'élevait une contestation sur la valeur, les droits des douanes ainsi que les droits de quai étaient mis en question ; il y avait des marchandises entrant en franchise, mais qui devaient payer des droits de quai, d'où obligation de calculer même pour ces marchandises leur valeur ; c'était la source de nombreuses contestations. Il aurait été pourtant si simple de se baser sur la pesée ou la numération qui, elles, sont irréfutables.

Avec l'adoption des droits spécifiques, il semblait que le système logique aurait dû s'appliquer cette fois ; puisque pour l'établissement des droits à payer, il fallait dorénavant peser, compter, mesurer, les résultats ainsi obtenus pouvaient facilement servir au calcul des droits de quai.

Le Comité des Experts chargé de la préparation du nouveau tarif avait adopté un régime ressemblant quelque peu au régime français.

En France, les droits de quai varient de 3 francs à 0,30 par tonne de jauge nette suivant la proportion des marchandises débarquées par rapport à la jauge nette du navire. Chaque passager ou chaque tête de gros bétail est considéré comme équivalent à une tonne. Quand il s'agit de bateaux de passagers, les droits sont de 3 francs par voyageur, 6 francs par cheval ou tête de gros bétail, etc...

Le système préconisé par la majorité des experts était plus compliqué : en ce qui concerne l'importation, il était de 2 £ par 10 tonnes ; ce droit était susceptible d'être réduit

jusqu'à 500 m/ms pour certains articles énumérés dans une longue liste ; il y avait un droit spécial pour le bétail. Le projet des Experts suggérait, en outre, qu'il serait possible pour les Compagnies de Navigation de percevoir ces droits à l'exportation pour le compte du gouvernement, comme elles le font déjà pour le droit des Ports et Phares.

Mais le Comité n'adopta pas ces idées ; d'abord ces différences de tarif suivant les marchandises considérées compliquaient la tâche de l'Administration et de plus n'étaient pas équitables car, relativement aux droits de quai, les marchandises doivent être toutes également traitées. La protection ou la non-protection doit jouer dans le tarif proprement dit, mais non dans les droits accessoires. D'autre part, la perception des droits de quai par les Compagnies de Navigation pour le compte du Gouvernement ne pouvait être résolue de façon satisfaisante, le Gouvernement n'ayant, ainsi qu'il est de notoriété publique, aucun moyen d'action à l'égard de ces Compagnies, étant donnée surtout l'importance des droits de quai à l'exportation, importance que n'ont pas les droits de Ports et Phares.

Pour ces raisons, et en vue de faciliter la tâche de l'Administration des Douanes et de supprimer à l'avenir toute cause de plainte de la part du commerce, le Comité crut devoir fixer un droit de quai *ad valorem* de 10 % du droit d'importation ou d'exportation. C'était ainsi revenir en partie à l'ancien système ; la seule différence était qu'une grande partie des droits de douane était calculée suivant le système de droit spécifique, et que les droits de quai, indirectement, relevaient du même système car, par l'intermédiaire de droits spécifiques de douane, ils étaient bien calculés sur le poids, le volume, etc.

En effet, l'article 8 de la loi n° 2 de 1930 portant modi-

fication du tarif de droits de douane est ainsi conçu : « A partir du 17 février 1930, les marchandises débarquées et embarquées dans les ports égyptiens acquitteront un droit de quai égal au dixième du montant des droits d'entrée et de sortie, sauf les tabacs qui paieront 3 m/ms pour chaque kilo importé. »

On pourrait se demander si c'est 10 % des droits de douane seulement, ou des droits de douane majorés des droits d'accise. Etant donnée l'importance des droits de quai, il y a beaucoup de chances pour que ce soit seulement sur les droits de douane proprement dits.

L'article 8 continue ainsi : « Les marchandises emmagasinées en douane ou dans des entrepôts, ou se trouvant sur les quais et qui n'auraient pas, avant cette date, acquitté les droits de douane seront également assujetties aux droits de quai prévus à l'alinéa précédent. Ce droit sera perçu en même temps et dans les mêmes conditions que les droits de douane eux-mêmes.

Un exemple extrême nous permettra de nous rendre compte à quel point ce système peut parfois s'éloigner du principe qui devrait inspirer tout droit de quai.

Prenons une pierre précieuse ouvrée, non montée, pesant 5 carats, le n° 625 a) 2 dit : « ... que les pierres précieuses, brutes ou ouvrées, non montées, pesant jusqu'à 5 carats et plus » payeront un droit de 1 £. 200 m/ms par carat. Le droit se montera donc à 6 £., soit 780 francs environ. Le droit de quai se montera donc à 78 francs.

Prenons de la houille. Nous voyons au n° 210 a) que « la houille crue, y compris l'anhracite » paie un droit de 50 m/ms les 1.000 kilos, soit, en comptant la livre égyptienne à 130 francs, 6,50 la tonne. Le droit de quai est donc de 0,65 la tonne, et pour payer 78 francs de quai, il faudra importer 120 tonnes de houille.

A Alexandrie il y a un quai spécial pour recevoir la

houille ; par contre, la pierre précieuse pourra être débarquée en restant dans la poche d'un courtier en bijoux quelconque ; pourtant, cette pierre de 5 carats qui n'a causé aucun encombrement, pour qui aucun quai, aucune grue n'a servi, paiera autant de droits de quai que 120 tonnes de houille pour lesquelles un quai spécial est prévu et pour lesquelles une grue aura travaillé plusieurs heures.

Un changement dans le régime des droits de quai est à conseiller. On pourrait, par exemple, prendre modèle sur le système français qui ne tient compte, suivant certaines modalités d'ailleurs, que du poids des marchandises débarquées.

Le seul avantage du système égyptien est qu'il est établi sur une base rendant plus faciles le calcul et la perception des droits.

Autre anomalie : Les marchandises débarquées et entreposées, si elles sont réexportées par la suite, ne paieront aucun droit de quai malgré l'occupation de ceux-ci à deux reprises, au débarquement et à l'embarquement, et cela parce que ces marchandises réexportées n'auront pas à acquitter de droits de douane.

On notera aussi un fait important : Les droits de quai à l'exportation sont du dixième des droits de sortie ; or, depuis la loi de février 1930, le droit de sortie ne s'applique qu'à un nombre limité de marchandises (c'est d'ailleurs une des réformes les plus heureuses de cette loi) ; les marchandises qui ne paient pas de droit de sortie ne paieront donc pas de droit de quai quoique l'usage des quais leur soit aussi profitable qu'aux marchandises importées. Le Gouvernement égyptien a voulu ainsi favoriser l'exportation des produits des industries locales.

Une autre légère modification a été faite par les arrêtés du 17 février 1930 qui ont modifié la perception

de la taxe municipale sur les marchandises importées et exportées par voie de la douane à Damiette, Suez et Port-Saïd. Ces trois villes prélevaient une taxe municipale de, respectivement, 1 pour 1.000, 3 pour 1.000 et 1 pour 1.000 *ad valorem*. La mise en service du tarif, en grande partie spécifique, aurait compliqué la tâche de l'Administration en la forçant à calculer la valeur des marchandises pour établir l'assiette de cette taxe ; aussi, le 17 février 1930, trois arrêtés ministériels ont modifié le régime de la taxe pour la mettre en harmonie avec celui du nouveau tarif douanier. La modification fut semblable à celle que les droits de quai subirent : La taxe devint un pourcentage des droits de quai. A Damiette, 1,25 % ; à Suez, 3,75 % ; à Port-Saïd, 1,25 % des droit de quai.

On peut trouver un résumé des critiques faites au régime adopté pour les droits de quai dans un rapport de la Commission d'un Syndicat des Négociants du Caire, adressé au Sous-Secrétaire d'Etat du Ministère des Finances. Ce rapport a été rédigé, après le dépôt du projet de loi, à l'effet de critiquer le système préconisé dans celui-ci.

Il expose d'abord ce que le montant des droits de quai (600.000 livres) devra compenser :

- a) L'exonération des droits d'exportation et, par conséquent, celle des droits de quai de certaines marchandises ;
- b) La suppression du droit de statistique.

Il montre que ce qui a amené le gouvernement à établir un droit de quai unique *ad valorem*, c'est la crainte de complication possible dans la perception de celui-ci suivant le poids ; la crainte de difficultés dans la distinction des marchandises classifiées pauvres, des autres marchandises ; la crainte de provoquer un travail supplémentaire aux employés de l'Administration.

Or, la perception suivant le poids ne présente pas de dif-

ficulté en fait : L'indication du poids se trouve déjà sur la déclaration de douane du destinataire (à cause du système du droit spécifique), sur la facture de l'expéditeur, sur le connaissement, sur le manifeste présenté par les Compagnies de Navigation, sur les caisses, balles ou autres. Si, par hasard, le poids n'était pas indiqué (cas des marchandises taxées *ad valorem*), il faudrait en tout cas l'établir pour payer les droits de factage.

Reste la distinction entre les marchandises générales et les marchandises dites pauvres pour leur appliquer le tarif qui les concerne ; or, il est déjà d'usage constant dans les douanes égyptiennes que les marchandises soient réparties dans des sections de la douane, spécialisées dans certaines catégories d'articles, et il ne serait pas exagéré de dire que les marchandises sont déjà groupées, en pratique, d'après la classification marchandises générales et marchandises pauvres ; d'ailleurs, ces classifications existent déjà pour la perception du droit de factage.

Et le rapport terminait en suggérant un droit de P. T. 20 les 1.000 kilos et, en cas d'insuffisance, si le montant de 600.000 livres n'était pas atteint, une majoration proportionnelle au déficit.

On voit donc que le système du droit de quai tel qu'il est usité en Egypte est extrêmement critiquable, si on veut l'envisager en tant que droit de quai. Mais il y a une explication très plausible de l'illogisme apparent de la conduite du Gouvernement : C'est que ce droit de 10 % des droits de douane ne serait qu'un droit d'importation supplémentaire déguisé ; le Gouvernement, en décrétant le nouveau tarif, pour ne pas effrayer les Puissances, s'était arrêté à un taux très modéré de protection, taux d'ailleurs provisoire et qu'il se réservait d'augmenter peu à peu suivant les articles ; et il a commencé par une légère augmentation

sur les tarifs officiels, grâce à l'intermédiaire des droits de quai.

L'article 7 de la loi n° 2 de 1930 parle des droits de quai à acquitter par les passagers. A la différence de la douane française qui compte indistinctement les passagers par tête, la douane égyptienne les compte aussi par tête, mais compte tenu de leur situation de fortune. L'article 7 est ainsi conçu : « A partir du 17 juin 1930, les passagers débarqués et embarqués dans les ports égyptiens acquitteront un droit de quai d'après le tarif ci-joint :

500 m/ms par passager de 1^{re} classe.

200 m/ms par passager de 2^e classe.

100 m/ms par passager de 3^e classe.

Les enfants âgés de moins de 7 ans sont exemptés de cette taxe (moins de 3 ans dans le projet de loi).

« Un arrêté de notre Ministre des Finances déterminera les autres cas d'exemption de ce droit et réglera les modes et conditions de perception. »

Si on remarque que 500 m/ms correspondent à 65 francs environ, 200 m/ms à 26 francs et 100 m/ms à 13 francs, on voit que, comparés aux droits français, les droits égyptiens sont beaucoup plus élevés et poursuivent un but surtout fiscal.

On pourra ajouter qu'une taxe de 500 m/ms pour un passager de 1^{re} allant en Palestine et en revenant peut-être quelques jours après, est trop élevée. De même, il n'est pas logique de faire payer la même taxe aux personnes qui transiteront le canal de Suez et qui ne passeront en Egypte que quelques heures.

Aussi un arrêté du 13 mars 1930 exonère du paiement des droits de quai, outre les titulaires ou gérants des agences diplomatiques, des consulats généraux, des vice-consulats, ainsi que les officiers des agences diplomatiques

et des consulats désignés à l'alinéa 2 de l'art. 9 du règlement douanier :

a) Les passagers traversant l'Égypte, si leur séjour ne dépasse pas 10 jours.

b) Tous les pèlerins voyageant en deuxième et troisième classe.

On verra qu'en février 1931, le droit de quai sur les passagers a été aboli.

Le droit de statistique a été supprimé, en vue, d'abord, d'éviter la multiplicité des droits, ensuite de prévenir les plaintes au sujet de nombreuses formalités que nécessite le dédouanement des marchandises.

Quant aux autres droits accessoires, la loi n° 2 dispose dans son article 9 : « Les droits d'ardieh (ou d'entrepôt), de factage, de tamkin (permis de départ), ainsi que le prix des imprimés tels que déclarations, manifestes, Elm Khabar (certificat d'exemption des droits) seront fixés par arrêté du Ministre des Finances. Tous autres frais pour rémunération de services à rendre par l'Administration des Douanes, seront fixés par le Directeur Général des Douanes. » Cet arrêté ministériel a été rendu le même jour, mais il n'apporte aucun changement, sauf dans les matières secondaires du coût de déclaration relatif au dédouanement. (La Chambre de commerce anglaise avait émis une suggestion commode qui a été repoussée pour des raisons de clarté de la comptabilité : c'est que tous ces droits subsidiaires soient inclus dans les droits de douane).

Dans l'arrêté ministériel n° 12 de 1930 pris en vertu de l'article 9 de la loi n° 2 de 1930, portant modification du tarif douanier, on trouve en effet :

ART. 1. « Les droits de factage, d'ardieh et de permis de départ (Tamkin), continueront à être perçus conformément

aux taux et suivant les dispositions actuellement en vigueur. »

ART. 2. « Le coût des imprimés en usage à l'Administration des Douanes, continuera à être perçu conformément aux taux en vigueur, à l'exception du coût des déclarations relatives au dédouanement de marchandises et des tabacs, tant à l'importation qu'à l'exportation, qui sera perçu sur la base de 30 m/ms pour chaque déclaration.

En matière de droit d'ardieh le gouvernement n'a donc pas édicté les réformes désirées. On a vu, dans l'étude de l'ancien régime, que le droit d'ardieh ressemblait beaucoup à une amende, ce qui rendait l'entrepôt souvent onéreux ; on aurait voulu que l'ardieh devienne, comme ailleurs une simple rétribution proportionnelle à la durée du service rendu aux importateurs par les entrepôts publics. Une requête d'un Syndicat de Négociants du Caire avait été beaucoup plus modérée. Elle demandait seulement que la période normale des retraits soit prolongée de 5 jours, c'est-à-dire portée à 13 jours. Le gouvernement jugea bon pourtant de s'en tenir à l'ancien régime pour inciter les importateurs à accélérer le dédouanement. La requête proposait en outre, que la douane considérât avec bienveillance l'exonération ou la réduction des droits d'ardieh, si le destinataire pouvait présenter une excuse valable, justifiant que le retard était indépendant de sa volonté. C'était, au fond, un simple rappel du droit de transiger que l'Administration avait toujours eu.

CHAPITRE IX

LA NOMENCLATURE DOUANIÈRE ÉGYPTIENNE

Après la réforme des droits d'accise et des droits de quai, les autres points que la loi de février 1930 a réglés conséquemment à l'adoption du nouveau régime, sont les points relatifs à la nomenclature et aux emballages. Etudions ici la nomenclature.

Un tarif comporte toujours une nomenclature plus ou moins détaillée. La nomenclature est la liste des produits soumis aux droits ; chaque produit ou chaque groupe de produits faisant l'objet d'une rubrique en regard de laquelle figure l'indication du droit qui lui est applicable.

Une nomenclature varie en importance suivant le caractère d'un tarif, l'économie d'un pays, etc. Ainsi un tarif fiscal ne contiendra souvent qu'un petit nombre d'articles, à savoir, ceux qui présentent des qualités particulières comme matière fiscale ; les pays agricoles (la production agricole étant beaucoup moins diversifiée que la production industrielle), ont en général un moins grand nombre de positions tarifaires ; un tarif *ad valorem* est généralement moins subdivisé qu'un tarif spécifique : il suffit d'une même rubrique pour une catégorie d'objets de même nature, soumis au même droit *ad valorem*, la discrimination entre les différentes variétés se faisant d'elle-même

d'après la valeur ; au contraire, les droits spécifiques entraînent la nécessité de multiplier les subdivisions, si l'on veut tenir compte de toutes les variétés dont la valeur est différente.

Tout cela explique la différence frappante qui existe entre le nombre de postes de l'ancien tarif, qui était fiscal, *ad valorem* et s'appliquant à un pays que seule l'agriculture intéressait et le nouveau tarif qui est protecteur, spécifique, et s'applique à un pays qui veut avoir une économie plus complexe.

L'ancien tarif, pour être exact, ne comportait pas, à proprement parler, de postes : A part quelques rares droits spécifiques comme pour le tabac, le tarif *ad valorem* était unique et se montait à 8 % et s'il y avait une classification officielle, c'était seulement pour faciliter l'estimation de la valeur des marchandises présentées au dédouanement ; cette classification, d'ailleurs, n'était souvent ni logique, ni rationnelle ; elle n'était pas formée de positions numérotées, mais d'une série de chapitres comprenant à la queue leu-leu, toutes les marchandises que des raisons quelconques avaient rassemblées dans le même chapitre.

Le nombre de postes du nouveau tarif se monte à 900 environ, exactement à 897 et plus de la moitié d'entre eux sont subdivisés en *a*), *b*), etc... (Il est vrai que plusieurs postes successifs, comme nous le verrons plus tard, supportent le même tarif et auraient pu, semble-t-il, être avantageusement remplacés par un poste unique plus large.) Nous voyons ainsi comment, conformément aux principes généraux, le tableau des droits en Egypte est devenu compliqué et il est probable, qu'avec le temps, il se compliquera encore plus, car tel est le sort de tous les tarifs spécifiques.

En effet, les tarifs spécifiques ont une tendance à s'éten-

dre continuellement : D'abord à cause de l'apparition de nouveaux articles, auxquels il faut ouvrir un poste nouveau ; ensuite du fait des efforts poursuivis, pour mieux adapter le taux des droits à la valeur des articles, car, plus on entre dans le détail en établissant des subdivisions étroites, et mieux on peut serrer de près la valeur des articles ; on gagne également plus d'aisance dans les négociations avec les autres pays, parce qu'au lieu d'offrir une concession pour toute une catégorie d'objets, on pourra la limiter à une seule espèce de catégorie ; enfin, on peut, par des spécialisations appropriées, éluder la clause de la nation la plus favorisée (et cette clause est destinée à jouer un grand rôle dans le régime commercial égyptien, comme elle l'a joué de tout temps dans l'Empire Ottoman, depuis les Capitulations) et réserver au pays avec lequel on traite le bénéfice d'avantages que, théoriquement, on est obligé d'étendre à tous les pays avec lesquels on a contracté et auxquels on a concédé le bénéfice du traitement le plus favorable et qui ne pourront pas en profiter, parce que les produits qu'ils fabriquent ne rentrent pas dans la définition limitative des objets au seul profit desquels la clause peut jouer.

Un autre grand intérêt de la nomenclature douanière égyptienne provient de ce qu'elle est pourvue des derniers perfectionnements. C'est l'application pure et simple du projet de nomenclature adopté par les Comités d'Experts de la Conférence Internationale de Genève, en mai 1927. Ainsi sur ce point l'Egypte est plus moderne que la France elle-même.

On connaît en effet l'intérêt que présente une nomenclature clairement ordonnée. Actuellement, certains tarifs sont établis par ordre alphabétique des produits (Hollande) ; il n'est pas besoin d'insister sur le caractère rudi-

mentaire et défectueux de cette méthode. Les tarifs de la plupart des pays sont maintenant établis par ordre méthodique : Deux bases de classification sont concurremment adoptées ; l'une est fondée sur les sciences naturelles, et divisent les produits en trois grandes catégories : règnes minéral, végétal et animal ; l'autre prend pour base la classification des différentes industries : agriculture, économie forestière, élevage, etc... Le tarif français actuel combine les deux systèmes : une première section est consacrée aux matières animales, une deuxième aux matières végétales, une troisième aux matières minérales et une quatrième section est consacrée aux produits fabriqués, qui, on le voit, sont distraits des rubriques afférentes aux trois premières sections. Le nouveau tarif belge a adopté la classification générale par branche de production, c'est-à-dire que les produits des règnes, animal, végétal et minéral, sont réunis aux articles des différentes industries, dont ils constituent les matières premières.

Mais avant la guerre, plusieurs congrès avaient déjà émis des vœux en faveur d'une réforme des nomenclatures pour les rendre comparables. Leur disparité entraînait, en effet, de multiples inconvénients : Les commerçants éprouvaient de grandes difficultés à libeller correctement des déclarations, quand leurs affaires embrassaient plusieurs pays ; les discussions des traités de commerce étaient compliquées par le fait que chaque pays prenait pour base de comparaison des positions qui ne sont pas exactement les mêmes ; enfin, elle empêchait toute comparaison rationnelle du niveau des droits de douane dans les différents Etats.

Aussi en 1927, la Conférence Internationale de Genève décida de s'occuper de cette question. Les résultats de ces travaux furent le projet de convention de nomenclature

sur lequel fut calquée la nomenclature égyptienne ; et si l'on se rappelle que sur le terrain des restrictions à l'importation et à l'exportation, l'Egypte a suivi le plus possible l'esprit de la convention de novembre 1927, on ne peut que louer les efforts du Gouvernement égyptien pour se mettre au niveau des grandes nations modernes.

La nomenclature unifiée de Genève n'étant pas encore terminée au moment où la nécessité s'est imposée d'établir le nouveau tarif, le Gouvernement s'est borné à suivre le plus possible le plan tracé par le cadre de ladite nomenclature, tel qu'il a été arrêté en 1928.

Etudions la nomenclature adoptée par l'Egypte.

Le projet comprend 21 sections divisées en 86 chapitres. Chaque chapitre doit comprendre un certain nombre de positions de base, s'appliquant aux différentes grandes catégories de produit ; ces positions portent chacune un numéro différent et elles se complètent par une position annexe, désignée par une lettre de l'alphabet. Exemple :

Chapitre 3. — Poissons, crustacés et mollusques.

N° 15. — Poissons frais (vivants ou morts ou conservés à l'état frais, par un procédé frigorifique).

N° 16. — Poisson simplement salé, séché ou fumé.

a) Morues.

b) Harengs.

c) Sardines.

d) Autres.

N° 17. — Crustacés et mollusques frais, même simplement cuits ou salés.

a) Homards, langoustes, crabes, écrevisses, crevettes et autres crustacés.

b) Huîtres, moules, escargots et autres mollusques.

c) Tortues.

Il faut aussi noter que la nouvelle nomenclature douanière a un autre avantage : Celui d'entraîner la modification des statistiques commerciales égyptiennes qui en deviendront plus précises, sans qu'il en résulte des difficultés supplémentaires, ni pour les douanes, ni pour le département de la statistique. Un certain nombre de positions ou de sous-positions, qui ne se justifieraient pas du seul point de vue de la tarification, ont du reste été prévues, uniquement dans l'intérêt de la statistique. Le chapitre 26 du tarif est à cet égard typique.

Il comprend 4 positions différentes :

N° 206. — Tous minerais métalliques y compris les terres rares.

N° 207. — Scories, laitiers, et autres déchets, même concassés ou moulus à l'exception des scories de déphosphorisation ; fibres et laine de scories (laine minérale).

N° 208. — Cendres et résidus métalliques provenant des minerais, à l'exception des oxydes métalliques, utilisés dans la fabrication des couleurs.

N° 209. — Autres cendres (à l'exception de la cendre d'os), telles que les cendres provenant de la combustion des charbons des bois, etc...

Ces quatre positions auraient pu être fondues en une seule, puisqu'elles comportent toutes le même droit de 20 m/ms les 100 kilos bruts. On les a maintenues au nombre de quatre, uniquement pour la clarté des statistiques.

Le plan général de la nomenclature égyptienne se réfère à la classification que l'on trouve dans notre tarif français : Produits des règnes animal, végétal, minéral et produits fabriqués. Il lui fait subir toutefois des modifications assez profondes, de façon à rapprocher les matières premières des industries qui les mettent en œuvre.

Ainsi, après les deux premières sections, règne animal et règne végétal, viennent les corps gras d'origine animale et végétale, qui forment la troisième section et les produits des industries alimentaires (boissons, liquides alcooliques, vinaigres, etc.), qui forment la quatrième section. On a ainsi dans les quatre premières sections, les produits naturels et en même temps tous les produits d'alimentation qui résultent du traitement des produits naturels.

C'est seulement ensuite que sont placés dans la cinquième section, les produits du règne minéral, auxquels font suite, dans la sixième section, les produits chimiques, et, dans les sections suivantes, les produits des différentes industries de fabrique. D'autre part, les produits du règne animal et du règne végétal ne comprennent guère que les produits alimentaires et de consommation à l'exclusion de la plupart des matières premières : laine, coton, etc... Les produits minéraux, de leur côté, ne comprennent que ceux qui sont employés directement à l'état brut, comme les terres, pierres, chaux et ciments, minerais, scories, cendres, combustibles, etc...

Les matières premières qui ont un caractère spécialement industriel, sont détachées des produits des règnes animal, végétal, minéral, pour être classées dans les sections afférentes aux industries qui les utilisent. On trouve ainsi une section VII : Peaux, cuirs, pelleteries, et ouvrages de cette matière ; une section VIII : Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc, une section XV : Métaux communs et ouvrages de ces métaux. C'est qu'il est sans intérêt pour les usagers d'un tarif douanier que, par exemple, les textiles végétaux, comme le coton, le lin, le chanvre, le jute, etc... soient rangés dans la Deuxième section, les uns à la suite des autres. Par contre il est très utile et très commode que les industriels important et transformant ces produits bruts,

les trouvent réunis, chacun dans un chapitre spécial, avec les fils, les tissus, etc..., faits de la même matière.

Toutefois, le système du groupement des matières premières avec leurs produits dérivés a dû être abandonné dans certains cas, précisément lorsqu'il est apparu qu'un tel groupement aurait pour effet, non d'alléger ou de simplifier la nomenclature, mais au contraire de la rendre plus confuse ou plus compliquée. Tel est le cas entre autres, pour les graines oléagineuses, qu'il n'aurait été possible de grouper avec les huiles végétales, qu'en reportant dans un autre chapitre, voire dans une autre section, les corps gras et l'huile dérivant du règne minéral ; il a donc semblé plus pratique de rassembler les divers corps gras, graisse, huile, etc... de provenance animale, végétale, attendu que ces produits proviennent des matières premières les plus diverses, qu'ils s'emploient souvent dans les mêmes industries, nonobstant leur origine, et qu'aussi le traitement chimique que l'on fait subir à certaines huiles, a pour effet de rendre leur origine douteuse. On peut enfin ajouter que le groupement adopté a permis d'y comprendre les graisses artificielles (margarines, végétalines, etc...), qui sont fabriquées avec l'un ou l'autre, et souvent par le mélange des deux genres de corps gras.

En ce qui concerne les produits des industries alimentaires, groupés sur plusieurs chapitres de la section IV, il est apparu également comme préférable au point de vue pratique, de les rassembler tous dans une section particulière au lieu de les passer directement après chacune des très nombreuses matières, tant du régime animal que végétal avec lesquelles ils sont fabriqués.

Une section spéciale, la section XVI est ouverte aux machines, la section XVII aux moyens de transport, une section XX pour les marchandises et produits divers non

compris ailleurs, enfin une section XXI pour les objets d'art et les collections.

Dans plusieurs questions de détail, le Tableau des Droits égyptiens a suivi les décisions du projet de Genève ; cela nous montre à quel point les résultats de cette Conférence de Genève ont été suivis de près.

Ainsi le méteil est un mélange de blé et de seigle ; le classera-t-on avec le blé ou avec le seigle ? Comme on ne peut ici invoquer des raisons de principe en faveur d'une solution plutôt que d'une autre, on a procédé à Genève par voie de décision empirique ; c'est ainsi qu'il a été décidé que le méteil serait classé avec le blé. Dans le Tableau des Droit égyptiens, on retrouve cette décision.

Art. 69. — Froment, épeautre, méteil, 100 K. B. 90 m/ms.

Art. 70. — Seigle, 70 m/ms.

De même dans le projet de Genève, on a eu également à s'occuper de la difficulté que soulève le classement des pièces détachées de machines, d'appareils, de véhicules, etc... On conçoit, en effet, que ces pièces soient rattachées aux machines et appareils auxquels elles se rapportent ou bien au contraire, qu'elles soient comprises parmi les pièces et ouvrages en métaux ou en autre matière. Le projet de Genève décida que les pièces brutes de fonte ou de fer, qui sont des produits de l'industrie métallurgique, seront placées parmi les ouvrages en métaux, les pièces travaillées qui sont les produits de l'industrie métallique, seront assimilées aux appareils, machines, ou véhicules dont elles sont des organes ou des dépendances. On retrouve encore cela dans le Tableau des Droit égyptiens : Ainsi, pour les autos, on a dans la section XV (métaux communs et ouvrages de ces métaux), à l'art. 678 : ressorts de toutes espèces en acier, pour carrosseries, automobiles, etc... 500 m/ms les 100 kilos ; à la section VIII (caoutchouc et ouvrages en

caoutchouc), art 367 : bandages en caoutchouc ou roues de véhicules, 2 livres les 100 K. N. ; dans la section XVII, (moyens de transports), l'art. 804 porte : voitures automobiles, ainsi que leur carrosserie, moteur, partie, pièces détachées, accessoires, etc... : 15 %. Pourtant les pneus et ressorts d'autos sont bien aussi des « pièces détachées, accessoires, etc... »

Le projet de Genève avait également tranché la question des articles destinés à des usages semblables et fabriqués en partant de matières différentes ; doit-on les grouper d'après leur usage qui est le même pour tous et les mettre sous le même numéro, ou, au contraire, les mettre sous des numéros et même sous des chapitres différents pour les rattacher aux ouvrages de même nature ; il a été décidé à Genève, que, sauf certaines exceptions, la matière servirait de base au classement et que les articles, même destinés à des usages semblables, seraient classés dans des numéros différents. Dans la nomenclature égyptienne, on retrouve la même solution : ainsi les chapeaux, selon qu'ils sont en tissus, en cuir, en écorce ou sparte de paille, en feutre ou en laine, en fibres de palmier, en soie, se trouvent sous des articles différents.

Une complication à première vue inutile se relève dans le Tableau des Droits. En jetant un coup d'œil sur l'un quelconque des chapitres du tableau, on constate qu'il contient souvent une série de divisions, de catégories ou de sous-catégories, uniformément taxées.

Exemple : « Les velours et peluches coupés et non coupés, selon qu'ils pèsent par m² moins de 300 grs inclusivement ou plus de 700 grs, chacune de ces catégories (moins de 300 grs, de 300 grs à 700 grs., etc.), est à son tour subdivisée en « écru », et « autres ». Cela fait en tout six classes différentes ; or, en regard de chacune de ces classes, un taux uniforme de 15 % est indiqué.

De même, les articles de soie sont également détaillés et sous-détaillés. Les « purs » sont soigneusement distingués des « mélangés » et parmi ces derniers, le tableau classe séparément les articles mélangés de coton et de fil ; il sépare ceux où la soie se trouve dans une proportion de 15 % et ceux où il figure pour 15 % et moins. Mais en regard de toutes les divisions et subdivisions figure un même taux de 20 %.

Pourquoi cette complication ? C'est que le tableau a eu en vue de poser des pierres d'attente pour une différenciation éventuelle plus poussée des droits. On a fait cela aussi pour adapter les tarifs à accorder dans les futurs traités de commerce aux différentes marchandises importées des pays cocontractants. Une autre explication est celle qu'on trouve dans le rapport du Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances sur les travaux du Comité chargé d'examiner le projet de tarif présenté par les Experts douaniers : Pour faciliter au début les travaux de la douane, un grand nombre d'articles ont été taxés *ad valorem* en attendant qu'ils soient soumis à des droits spécifiques ; en attendant, la nomenclature spécifique a été préparée, cela économisera plus tard du travail. C'est dans certains cas pour éclairer les statistiques. Enfin, comme on l'a déjà vu, la nomenclature égyptienne est calquée sur la nomenclature détaillée dressée par la Société des Nations à Genève pour servir de modèle et de base au tarif de tous les pays et il se peut que parfois la nomenclature égyptienne comporte des articles différents, également taxés, uniquement pour rester fidèle au modèle.

Pour en finir avec la nomenclature, étudions le tableau B qui contient la liste des articles sujets à des droits d'exportation (le tableau A que nous venons d'étudier s'occupe des droits d'importation).

Conformément aux projets de réforme, les marchandises exportées qui paient des droits forment l'exception au lieu d'être la règle comme jadis.

Ce tableau comprend quatre positions, se référant d'ailleurs aux positions analogues du tableau A et portant le même numéro qu'elles, précédé seulement de « ex ».

ex 23 — OÙufs de volailles en coque	100 K. B.	200 m/ms
ex 83 — Graines de coton.....	100 K. B.	15 m/ms
ex 335 — Peaux brutes.....	100 K. B.	1 livre
ex 492 — Cotons bruts.....	100 K. B.	200 m/ms

« Toute autre marchandise sauf application des prohibitions de sortie en vigueur exemptées. »

C'est un grand progrès sur la situation antérieure. Depuis 1923, et surtout par l'arrêté ministériel n° 36 du 26 octobre 1926, le Ministre des Finances avait déjà adopté la politique consistant à exempter un bon nombre de produits égyptiens du droit d'exportation et le Comité chargé d'étudier le projet des Experts a accepté la limitation, suggérée par ceux-ci, de la perception des droits d'exportation à certains articles déterminés seulement.

Les droits d'exportation sur les peaux ont été portés de 300 m/ms chez les experts à 1.000 m/ms dans le décret, afin de retenir celles-ci dans le pays et d'alimenter une industrie locale, susceptible d'y prospérer. C'est le seul des droits d'exportation dont le but soit surtout économique.

La perte que subira le Trésor du chef de l'exemption d'un grand nombre d'articles exportés du paiement des droits d'exportation et de quoi sera compensée par le revenu des droits de quai sur les importations fixés à 10 % des droits d'importations mêmes.

Comme avant, le droit d'exportation sera perçu au moment de l'embarquement effectif de la marchandise et non lors de son entrée en douane.

Ces droits de sortie sont très modérés et en particulier pour le coton ils sont restés aux environs de 1 % avec tendance à être même au-dessous de 1 % (les droits étant spécifiques, leur transformation en droit *ad valorem* ne peut fournir des résultats stables étant donnée la mobilité des cours).

La réforme est moins grande qu'elle ne le paraît à première vue : C'est que les exportations de coton forment l'énorme majorité des exportations égyptiennes ; en gros, la situation n'a donc que peu changé ; le seul avantage réel est d'avoir exonéré de tous droits le reliquat des exportations de l'Égypte et les produits qu'elle sera susceptible d'exporter dans l'avenir. Le droit d'exportation sur le coton est surtout une mesure de fiscalité.

On prévoit que le montant des droits d'exportation sera sensiblement le même qu'en 1927 : 425.000 livres environ.

Un tableau des droits ne serait pas complet s'il ne comprenait que la liste des articles avec en face le tarif correspondant. En France, il se complète de deux ouvrages : le Répertoire Général et les Notes Explicatives. A ces documents s'ajoutent ce qu'on appelle les Observations Préliminaires.

Le Répertoire Général est la nomenclature par ordre alphabétique des marchandises d'après leur énumération commerciale habituelle ; il indique pour chacune de ces marchandises l'article du tableau qui le concerne. L'Égypte n'avait pas de Répertoire Général (ni de Notes Explicatives) ; certains articles du Code des Douanes en tenaient lieu ; aussi, on en a entrepris la rédaction. D'ailleurs, le besoin d'un Répertoire Général est provisoirement moins

pressant en Egypte qu'on ne se l'imagine. Mais, dira-t-on, sur quoi se basera un importateur dont la déclaration doit être exprimée en termes du Tarif pour passer de la dénomination commerciale d'une marchandise à celle du Tarif, si les deux dénominations sont différentes ; en y réfléchissant, on voit pourtant qu'un Répertoire Général, selon la conception française, n'est pas absolument urgent, pour le moment, en Egypte. Le Tableau des Droits français remonte à plus de 100 ans, et depuis ce temps, les progrès de la technique ont créé des marchandises qui n'ont pas été prévues ; des marchandises, même prévues, se sont présentées sous des dénominations commerciales nouvelles. L'Administration française a reculé devant la nécessité d'une refonte complète des droits et a préféré pallier à cela par l'élaboration continue de ce qui est devenu le Répertoire Général qui ne comprend pas moins de deux gros volumes. En outre, le Tableau des Droits français comprend 4.400 positions différentes ; (et il faut noter que ce nombre ne tient pas compte des nombreuses surtaxes établies suivant le façonnage de plusieurs produits (nickelés, galvanisés, cuivrés, plombés, étirés, etc.,) or ces surtaxes augmentent encore sensiblement le nombre des subdivisions des divers postes) ; il y a donc un intérêt essentiel à connaître exactement sous quelles positions se rangent les marchandises dont le nom commercial ne se trouve pas au tableau. En Egypte, il n'y a que 900 positions seulement ; chaque position est, en général, plus large qu'en France, et il est par suite plus facile pour une personne d'intelligence moyenne de savoir dans quelle catégorie entre la marchandise qu'elle a sous les yeux, d'où moindre nécessité d'un Répertoire Général étendu. D'autre part, la nomenclature égyptienne est bien plus moderne que la française, et emploie les nouvelles dénominations commerciales. Mais rien

ne dit que dans 20, 30 ou 40 ans, l'Egypte n'aura pas alors un Répertoire Général aussi touffu qu'en France.

Qu'arrive-t-il quand il se présente à la douane une marchandise qui n'est pas expressément prévue au tarif et dont la dénomination commerciale n'est pas réductible en termes de celui-ci ? C'est le problème de l'assimilation.

En France, c'est encore le Répertoire Général (et c'est une autre cause de sa compacité) qui détermine, pour les marchandises qui ne sont pas nommément tarifées, et ne figurant donc pas au Tableau des Droits, le régime applicable à chacune d'elle d'après les assimilations prononcées à leur égard, en vertu de l'art. 16 de la loi du 28 avril 1816. En France et en Egypte, les deux principes appliqués sont qu'à la sortie, les marchandises ne sont pas imposables, à moins que la loi n'en décide autrement ; en sens inverse, à l'entrée, tous les articles étrangers sont imposables, à moins que la loi ne dise, d'une façon expresse, qu'ils sont exempts de droit ; l'art. 16 de la loi du 28 avril 1816 porte : « Lorsqu'aucun droit n'est prévu pour les marchandises, elle devra être taxée par assimilation à l'objet le plus analogue figurant au tarif. L'assimilation en France est faite provisoirement par les chefs de visite ; l'assimilation ne peut faire règle qu'après avoir été sanctionnée par l'Administration supérieure. »

En Egypte, le même système est suivi ; il nous suffira de citer l'article 1 du décret du 14 février portant fixation d'un nouveau tarif des droits de douane : « A partir du 17 février 1930, les droits de douane seront perçus conformément aux tableaux A (droit d'importation) et B (droit d'exportation) annexés au présent décret. Toute marchandise importée non inscrite au tableau A sera soumise aux droits prévus pour la marchandise la plus analogue, par décision du Directeur Général des Douanes qui sera publiée au

Journal Officiel. Toute marchandise exportée non inscrite au tableau B sera exempte de tous droits.

Nous ajouterons qu'en cas de désaccord entre l'Administration et les particuliers, le mécanisme de l'expertise légale, comme on le verra plus tard, entrera en jeu.

Outre le Répertoire Général, on a vu qu'il existe en France deux volumes de Notes Explicatives.

En Egypte, les Notes Explicatives se trouvent au bas du Tableau des Droits.

Les Notes Explicatives, ainsi que leur nom l'indique, fournissent le commentaire explicatif du Tableau des Droits ; elles s'attachent principalement, en s'appuyant sur les éléments du travail législatif et sur les avis de comités techniques, à éclairer certains points du détail et à définir avec exactitude les différentes rubriques du tarif, c'est-à-dire :

a) *Soit* à préciser les caractères distinctifs des produits rentrant dans une rubrique déterminée. Exemple, article 536 c, « les mêmes articles que ci-dessus, brodés à la main, ou à la machine, ou ourlés de dentelle et de passementerie, etc... » Au bas de la page, nous trouvons un rappel : « Ne sont pas considérés comme brochés ou ornés de passementerie les articles de bonneterie, garnis de crochet... »

b) *Soit* à indiquer le tarif à appliquer pour certaines catégories de marchandises (ce sont alors des assimilations faites d'avance). Exemple : au bas de la page 47 du tableau des droits, on trouve : les tissus en pièce mélangés de soie d'une proportion dépassant 15 % suivent le régime du n° 536 a.

c) *Soit* les instructions à suivre pour la vérification des marchandises.

d) *Soit* les formalités à remplir pour l'importation de certaines d'entre elles.

Ces Notes Explicatives intéressent non seulement les personnes qui ont affaire à la douane et qu'elles éclairent sur le sens des rubriques du tarif, mais aussi et surtout les vérificateurs des douanes à qui leur connaissance approfondie est indispensable.

En France, les Notes Explicatives figuraient autrefois à la suite du Tableau des Droits dont elles ont été détachées pour former aujourd'hui deux gros volumes ; l'augmentation énorme du nombre de positions explique cela. En Egypte, on en est encore au stade des notes figurant au bas de chaque page du tableau et il est probable qu'avec le temps, la même marche se produira.

Enfin, on trouve en France des Observations Préliminaires. Ces Observations groupent dans un ordre méthodique toutes les dispositions légales ou réglementaires relatives à l'application du tarif (les règles générales, les régimes spéciaux, les régimes conventionnels, les taxes diverses dont le service des douanes assurent la perception en plus et indépendamment des droits de douane proprement dits, etc.). En Egypte, on trouve quelque chose d'analogue, dans le Code de l'Administration des Douanes, qui a été dernièrement refondu en 1927.

CHAPITRE XV

QUESTION DES POIDS BRUTS, DES POIDS NETS ET DES EMBALLAGES

Cette question ne se posait pas sous l'ancien régime ; le tarif étant *ad valorem*, le poids des marchandises n'offrait qu'un intérêt secondaire ; à plus forte raison le poids des emballages n'était guère intéressant, sauf dans les rares cas où celui-ci était considéré comme une marchandise digne d'être taxée séparément. Pour les marchandises qui étaient soumises à un droit spécifique, comme le tabac par exemple, ou le coton, à l'exportation, et quand il fallait tenir compte de l'emballage, des mesures particulières, parfois officielles, parfois coutumières, sans plan d'ensemble, s'appliquaient.

L'introduction des droits spécifiques a tout changé ; le poids des marchandises et, par conséquent, le poids des emballages, est devenu indispensable et l'on comprend que les décrets et arrêtés du 14 février 1930 aient réglé minutieusement ces points.

Les marchandises importées, comme d'ailleurs toutes les marchandises qui voyagent, que ce soit à l'intérieur d'un même pays ou entre plusieurs pays, sont emballées, c'est-à-dire enveloppées de façon à ce que l'influence des éléments extérieurs (chaleur, air, intempérie, chocs, etc.) soit

aussi réduite que possible. Or, ces emballages pèsent. Leur poids, proportionnellement insignifiant quand il s'agit de matières brutes de grande densité (par exemple les sacs contenant 100 kilos de sucre), peut devenir important à mesure que la marchandise augmente de valeur en diminuant de poids, ce qui arrive pour les produits fabriqués, et même dans certains cas (écrins à bijoux) il peut être plus lourd que la marchandise importée elle-même. Or, il est injuste de faire payer dans tous les cas aux marchandises importées des droits sur le poids brut, c'est-à-dire poids de l'emballage compris. S'il est indifférent à l'importateur de blé, par exemple, de payer sur 1.000 tonnes de blé y compris 500 kilos de sacs (car il n'est lésé que dans la proportion de 1 sur 2.000), il n'en est pas de même pour l'importateur de tissus, dont le poids des emballages est facilement du quart de la marchandise.

Donc, première difficulté : il y aura des marchandises qu'il faudra taxer au poids brut, d'autres au poids net.

Mais cette première difficulté en entraîne une deuxième : On peut se mettre facilement d'accord sur le poids brut ; il suffit de peser le tout, contenant et contenu. Il n'en est pas de même pour le poids net : D'abord, rarement l'importateur connaîtra exactement le poids des emballages ; puis, si la marchandise est emballée plusieurs fois, ne faut-il tenir compte d'aucun d'eux ou faut-il au contraire comprendre dans le poids net les emballages touchant directement la marchandise, en excluant les emballages plus lointains (c'est la distinction entre emballage intérieur et extérieur). Puis, comment calculer le poids net ? Le vérificateur, à moins de perte de temps considérable, ne pourra tout de même pas faire déballer la marchandise, peser séparément la marchandise et les emballages et faire réemballer le tout ; d'ailleurs, fort souvent, l'emballage, surtout

l'emballage intérieur, fait partie de la présentation de la marchandise, et seul l'acheteur définitif pourra la mettre à nu.

Ce n'est pas tout. Il y a des emballages qui n'ont aucune valeur, mais il y en a d'autres qui, malheureusement pour la simplicité des opérations, en ont une et qui est souvent fort grande : l'écrin d'un bijou aura souvent une valeur propre considérable.

Ainsi, à la difficulté de déterminer le poids de l'emballage s'ajoute celle de sa taxation. Il y aura des cas où, quand il sera taxé (cas du poids brut et parfois du poids net pour certains emballages intérieurs), le tarif appliqué sera celui de la marchandise ; mais il y en a d'autres où il est taxable séparément et alors, pour sa pesée, on voit apparaître, même dans les cas du poids brut, toutes les complications qui semblaient propres au cas du poids net.

Telle est, en gros, la question des emballages. Il est facile de comprendre l'imprudence que commettrait un gouvernement en oubliant de régler officiellement ce problème, au moins par voie d'arrêtés ; l'Administration des Douanes serait au bout de peu de temps submergée par le flot des procès que cette lacune entraînerait.

Etudions la façon dont le gouvernement égyptien a résolu le problème. Comme en matière de nomenclature, il s'est inspiré des derniers travaux. On trouve la réglementation générale dans les articles 2 à 6 du décret du 14 février 1930 portant fixation du nouveau tarif des droits de douane.

ART. 2. — Les marchandises taxées au poids paieront les droits sur leur poids brut ou sur leur poids net, selon ce qui est prévu aux tableaux annexés au présent décret (les tableaux A et B).

En effet, si on consulte le tableau des droits, nous voyons qu'il existe une colonne intitulée « Unité de perception ».

Pour certaines marchandises : animaux vivants, boissons, bijoux, allumettes, montres, etc., les unités employées sont respectivement la tête, l'hectolitre, le carat, la grosse ou la pièce, mais c'est l'exception ; un grand nombre d'autres articles sont taxés *ad valorem* ; pour eux, la question ne se pose même pas ; enfin, et c'est la grosse majorité, pour les autres articles, l'unité est un poids (1.000 kgs., 100 kgs et même 1 gramme dans le cas du platine ; en général c'est 100 kgs). Le poids est toujours suivi des deux lettres K. N. ou K. B. ; cela veut dire que l'unité de perception est le poids net s'il y a K. N. (kilo net) ou le poids brut s'il y a K. B. (kilo brut). Ainsi, d'avance, le tableau prévoit dans quels cas il faudra ou non tenir compte de l'emballage.

En général on prend les poids bruts quand le poids de l'emballage (ou les droits qu'il est susceptible de payer si on le taxait séparément) est de peu d'importance, relativement au poids (ou à la valeur) de la marchandise elle-même ; ainsi les viandes, légumes, fruits, céréales, charbons, machines, etc., où l'emballage a peu d'importance, sont taxables au poids brut. Les tissus, articles de bonneterie, sont au contraire taxables au poids net.

Un exemple entre cent nous fera mieux comprendre le critérium adopté :

Article 335. — Peaux *brutes*, fraîches ou sèches : Unité de perception : 100 kgs bruts.

Article 336. — Peaux *préparées*, seulement tannées : Unité de perception : le kilo net.

L'article 3 du décret du 14 février définit le poids brut et le poids net :

Alinéa 2. — « Le poids brut est celui qui résulte soit du pesage du contenu et du contenant, soit de la marchandise avec ses enveloppes et emballages tant extérieurs qu'intérieurs. Le poids net est le poids de la marchandise dépouil-

lée de ses enveloppes et emballages extérieurs et intérieurs y compris les objets servant, à l'intérieur du colis, au pliage, à la séparation ou à l'arrangement des marchandises (cela n'empêche pas que l'emballage soit dans certains cas taxable séparément).

Ainsi ce texte tranche d'une façon fort simple la question du poids net et des emballages intérieurs et extérieurs. Dans le cas du poids brut, les droits ont été fixés en conséquence, compte tenu du poids des emballages extérieurs ; cette pratique n'est donc inspirée d'aucun esprit de surtaxation ; elle n'a d'autre but que de faciliter, dans la plus large mesure possible, les opérations de dédouanement.

L'article 4 résoud certaines difficultés qui pourraient s'élever au sujet du poids brut : « Toute marchandise tarifée au poids brut, contenue dans une double futaille, ne paie de droits que déduction faite du poids de la futaille extérieure. Lorsqu'une balle, caisse ou futaille contient des marchandises assujetties à des droits différents, le poids de la balle, caisse ou futaille est réparti sur chacune des espèces qui y sont contenues, dans la proportion de leur quantité respective. »

Il est juste, en effet, de tenir compte, comme élément de proportionnalité, de la quantité et non de la valeur de la marchandise, car l'importance de l'emballage est en raison directe non de la valeur mais du volume et par conséquent de la quantité de la marchandise. La Chambre de commerce française avait suggéré un autre système qui fut rejeté par le Gouvernement : Elle proposait que dans de tels cas, les emballages soient admis d'office comme représentant un pourcentage de poids, déterminé à l'avance, de la marchandise elle-même ; ce système, on le verra, fut suivi seulement pour certains emballages et pour certaines marchandises.

L'article 5 s'occupe du poids net : « *Alinéa 1* (cas normal). — Pour les marchandises tarifées au poids net, le poids net s'établit par la vérification des agents de douane, lorsqu'il aura été énoncé dans la déclaration. »

Ainsi, l'Administration des Douanes devra s'en tenir à la déclaration, si elle juge inutile de vérifier, ou au résultat de la vérification, suivant les principes contenus dans l'art. 3, alinéa 2, si elle vérifie.

Mais il peut arriver qu'un importateur, tout en pouvant donner les précisions demandées relativement à la marchandise, ne le puisse plus quant au poids exact de l'emballage ; plutôt que de donner une indication au hasard, il préférera souvent s'en référer à l'Administration des Douanes. C'est cette éventualité que prévoit l'alinéa 2 de l'article 5.

« *Alinéa 2.* — Dans le cas contraire (quand il n'est rien énoncé dans la déclaration), le poids net à taxer se détermine en déduisant du poids brut une tare légale qui sera fixée par arrêté du Ministre des Finances, sur la proposition de l'Administration des Douanes, selon le mode d'emballage et l'espèce des marchandises et d'après les épreuves faites par la douane. »

Cette tare légale, calculée en tant pour cent du poids de la marchandise, n'est donc pas arbitraire et serre d'assez près la réalité.

Un tableau a été annexé à l'arrêté ministériel du 14 février 1930, fixant les tares légales conformément à l'article 5 du décret :

<i>Désignation des marchandises et N° du tarif d'importation.</i>	<i>Nature des emballages.</i>	<i>Taux des tares légales en tant pour cent du poids brut.</i>
Ex. 221. — Huiles de pétrole, de schistes et autres huiles minérales taxées au poids net.	En fûts dits « à pétrole » (en hê- tre, chêne ou autre bois dur).	20 %
Ex. 222. — Huiles lubrifiantes.		
Ex. 223. — Mazout, diesel, oil, fuel oil, fluxing oil, etc.	En fûts ou autres récipients en	
Ex. 224. — Coke, brai, as- phalte.	fer blanc.	3 %
Ex. 225. — Huiles dites com- pounds.		
Ex. 494 et 498 b. — Fils de cot- ton pur ou mélangé.	En caisses autres qu'à claire-voie en planches épaisses et soli- dement constituées.	20 %
	Barils, baquets, futailles et cais- ses (autres qu'à claire-voie en bois) ¹ .	12 %
Autres produits taxés au net.	Caisses et autres emballages à claire-voie, paniers grands et petits, couffes.	5 %
	Balles, ballots, sacs en tout tissus.	2 %

Qu'arriverait-il si on se trouvait devant une déclaration ne mentionnant pas le poids net, mais où l'importateur, par une vérification, pourrait montrer que la tare qui devrait s'appliquer lui serait plus favorable que la tare légale ? Il semble bien que la tare légale s'appliquerait néanmoins automatiquement, que cela lèse ou non l'importateur ou la douane, autrement il n'aurait servi à rien de faire un tableau des tares légales.

L'article 6 s'occupe de la taxation séparée des emballages (il ne faut pas oublier que même quand le Tableau des

1. « Devront être considéré comme à « claire-voie », les caisses en bois présentant au moins sur quatre faces, les joints supérieurs à 15 millimètres ; la somme des espaces à jour étant sur chacune de ces faces, supérieure à la surface occupée par les planchettes ».

Droits parle de poids net il peut arriver, quand même, que les emballages soient taxés séparément) :

« Les emballages ou récipients intérieurs ou extérieurs seront, par arrêté de notre Ministre des Finances, classés en deux catégories :

» 1. Ceux de la première catégorie seront, à l'importation, taxés séparément au droit qui leur est propre. Toutefois, lorsqu'il s'agit de marchandises tarifées au brut et que le droit afférent à l'emballage n'excède pas de plus de 20 % celui inscrit au tarif pour ces marchandises, le droit afférent à ces marchandises sera liquidé sur le poids cumulé du contenu de l'emballage de la marchandise. » (Donc, *a contrario*, quand le droit excédera de 20 % celui inscrit au tarif pour les marchandises, les emballages seront taxés séparément; et comme, dans un pareil cas, la marchandise est tarifée au brut, le fait de peser à part l'emballage pour le taxer séparément fera que du point de vue des opérations la taxation ressemblera beaucoup à celle d'une marchandise tarifée au net, emballée dans un emballage de la première catégorie.)

» 2. Ceux de la deuxième catégorie seront, lorsque les marchandises seront tarifées au brut, compris dans le poids imposable et taxés à l'importation au même droit que celui inscrit au tarif de ces marchandises (donc, ici, pas de distinction suivant la proportion de 20 % vue plus haut). Dans les autres cas, ils seront admis en franchise. » (Ces autres cas se réfèrent à ceux où la marchandise est tarifée au net, car pour que, dans ces cas, les emballages soient taxés séparément, il faut qu'ils fassent partie de la première catégorie.)

L'arrêté ministériel n° 14 du 14 février 1930 classe les emballages et les récipients en deux catégories.

Le tableau A s'occupe :

1. Des emballages extérieurs ;

2. Des emballages intérieurs,

taxables séparément.

Ce tableau est limitatif. Cela se comprend, puisque là il faut payer. Un arrêté du 13 novembre 1930 y a ajouté quelques autres types d'emballages.

Le tableau B s'occupe :

1. Des emballages extérieurs ;

2. Des emballages intérieurs,

non taxables séparément lorsqu'ils servent au transport des marchandises.

Ce tableau n'est pas limitatif. Si la douane se trouve devant un emballage non prévu par aucun des deux tableaux, il subira automatiquement le traitement appliqué aux emballages du tableau B, à moins que par arrêté ministériel spécial, il ne soit incorporé au tableau A.

CHAPITRE XI

LES RÉGIMES SPÉCIAUX

La loi de février 1930 a apporté quelques réformes aussi dans ce domaine, mais elles sont en général d'ordre secondaire.

L'Association des Industries d'Egypte, dans son rapport présenté en 1927 à la Sous-Commission du Conseil Economique chargée de l'étude du régime douanier, avait dressé un tableau comparé des mesures complémentaires à ajouter au nouveau tarif douanier : primes à la production, franchises douanières pour les machines, facilités douanières accordées à certaines localités, facilités douanières accordées aux matières premières, dégrèvements des droits de douane, des droits d'accise, des droits de monopole frappant les matières premières de certaines industries, primes à l'exportation, drawback, admission temporaire, exportation temporaire, remboursement des droits d'accise ou de monopole à l'exportation, etc...

Pourtant le régime douanier ne s'est pas occupé de tout cela. Le Gouvernement a jugé que l'économie égyptienne n'était pas assez variée ni assez solide pour se permettre l'emploi parfois dangereux de certaines de ces mesures. Aussi, sur ce point, l'ancien régime est resté presque intact.

L'exportation temporaire. — On se rappelle que, dans la

critique de l'ancien régime, nous avons signalé la nécessité de ce qu'on appelle l'exportation temporaire. Il arrive souvent que des objets sont exportés pour être réimportés peu de temps après. Il se peut que de tels objets aient été envoyés à l'étranger pour figurer dans une exposition, à titre d'échantillons, pour être réparés ou parce qu'ils n'ont pas trouvé d'acheteur à l'étranger quand ils ont été envoyés à un commissionnaire, des emballages peuvent être importés pleins et retournés vides, etc...

Le cas des expositions et des échantillons, celui des marchandises réparées à l'étranger, mais avec retour dans les six mois, étaient déjà prévus dans l'ancien régime, mais une lacune regrettable existait dans les autres cas, en particulier dans celui de marchandises qui étaient réimportées à cause du manque d'acheteur.

Le nouveau régime n'a pas changé grand'chose. L'article 893 *bis* porte :

Objets en retour de l'étranger après y avoir subi des réparations.

a) Si l'exportation des objets a eu lieu avec autorisation de la douane et accomplissement des formalités propres à en établir l'identité (ce régime est plus libéral qu'avant, car alors il fallait faire retourner dans les six mois) : 15 % sur le coût des réparations effectuées.

b) Dans tout autre cas : droit intégral du tarif selon l'espèce de la marchandise.

On notera que le principe de ce régime spécial, au lieu d'être traité à part dans une loi, un décret ou un arrêté comme on le fait en général, a été incorporé dans la nomenclature sous forme d'un article.

Le régime du *transit* n'a pas changé et est toujours aussi favorable à l'achalandage des ports égyptiens.

L'admission temporaire n'existe toujours pas.

Le *drawback* est toujours une faveur du Gouvernement et désigne un remboursement spécial de tout ou partie du droit d'importation perçu sur les matières premières étrangères employées dans la fabrication de certains produits indigènes (tabac et cigarettes coupées, lits et sommiers en fil de fer, pâtes alimentaires, farine, riz, sucre raffiné en Egypte, bière, etc.), ainsi que sur certains articles étrangers importés dans le pays pour y subir une transformation industrielle (tissus de coton teint en Egypte), à condition que la réexportation ait lieu dans les six mois.

Il existe toujours à Port-Saïd une zone franche largement dotée de quais et de magasins. L'idée d'un port franc, qui n'est en somme qu'un entrepôt élargi, a été souvent soulevée, mais il est peu probable que cette idée ait du succès, non seulement parce que l'Egypte n'est pas un pays industriel ou s'occupant de constructions navales (ce sont les deux grands points pour lesquels les ports francs ont leur principale raison d'être), mais parce que les pays mêmes qui sont dans ces conditions ont remplacé avantageusement les ports francs par un régime plus libéral d'admission temporaire ou par la franchise pure et simple des matières premières.

Le projet de loi des Experts, dans son article 19, prévoyait le régime des *franchises*. Il reprenait en général les franchises déjà existantes. Il supprimait toutefois celles qui concernaient les congrégations religieuses, les établissements de bienfaisance, les missions et les clergés, franchises qui avaient donné lieu à des critiques au sein du Parlement ; en remplacement, le projet préconisait des subventions directes qui apparaîtraient au budget des dépenses et sur lesquelles, par conséquent, les pouvoirs publics auraient un contrôle plus précis qu'avant. Parmi les franchises nouvelles (instruments professionnels des nouveaux venus, cos-

tumes et appareils de théâtre des troupes de passage, échantillons, antiquités, objets d'art, moulages, etc., destinés aux musées et écoles), il y avait lieu de citer notamment celles qui étaient prévues à titre d'encouragement aux industries locales. Elles s'appliquaient aux machines et appareils importés de l'étranger pour la première installation ou pour le fonctionnement de toutes les industries nouvellement établies en Egypte, mais ce, pendant les deux premières années seulement de leur fondation.

Le projet de loi présenté aux Chambres ne garda, comme nouvelle franchise, que celles concernant les troupes de théâtre et les échantillons. La loi définitive, elle, ne parle pas du tout des franchises ; ainsi, c'est l'ancien régime qui continue à s'appliquer. Si le Gouvernement n'a pas voulu exonérer les machines, c'est surtout pour des raisons fiscales ; mais il est probable qu'il continuera, comme avant, à dégrever gracieusement d'une partie des droits le matériel destiné à des usines devant avoir une direction et un personnel complètement indigènes.

Le 3 février 1930, un arrêté ministériel avait d'ailleurs exempté « des droits de douane dus sur les machines et appareils nécessaires à leurs industries, déjà importés de l'étranger ou sous dédouanement, et ce dans les limites des prix approximatifs mentionnés ci-dessous », certaines sociétés et établissements industriels dont la liste était dressée dans l'arrêté.

Le régime des *prohibitions*, des *restrictions* et des *monopoles* est le même que celui que le code des douanes réglementait dans les art. 67 à 99.

Les exemptions de droit sont les mêmes qu'avant. On a ajouté les huiles de pétrole, de schiste et autres huiles minérales qui entrent en usine exercée. On remarquera que, comme avant, tout ce qui a rapport à la culture intellec-

tuelle (livres, journaux, cartes géographiques, célestes, musique, etc...) est exonéré des droits de douane. En outre, le papier destiné à l'impression des journaux et revues ne paie que le droit infime de 30 m/ms les 100 kilos ; le papier doit seulement satisfaire, au point de vue de l'espèce et de l'état dans lequel il est importé, aux conditions déterminées par le Ministre des Finances dans son arrêté ministériel n° 16 de 1930, conditions qui permettent à la douane de s'assurer que le papier importé ne servira qu'à l'impression des journaux et des revues (demande approuvée par la Direction Générale des Douanes énonçant approximativement la consommation annuelle du papier, devoir de se soumettre au contrôle des agents de la douane, relativement aux entrées et sorties des papiers importés, etc...).

CHAPITRE XII

LE PAIEMENT EN NATURE ET L'EXPERTISE LÉGALE

Une autre grande réforme apportée par la loi de février 1930 est l'adoption du système de l'expertise légale. Nous nous étendrons quelque peu sur cette matière à cause de l'importance qu'elle présente. Un régime douanier aussi parfait, aussi complexe qu'il puisse être ne pourra jamais être effectif si la vérification et les institutions chargées de la solution des désaccords engendrés par cette vérification sont insuffisantes. Ce serait avoir bâti un bel immeuble sur des fondations fragiles.

En gros, l'ancien régime était le suivant : Quand il y avait une déclaration inexacte portant sur l'espèce, la qualité, la quantité ou l'origine des marchandises, la déclaration inexacte était automatiquement considérée comme une fausse déclaration, donc comme formant un cas de contrebande, qu'il y ait ou non contestation de la part de l'importateur.

La Commission Douanière, de qui relevaient les infractions douanières, était une institution bizarre et particulière de l'Egypte. Elle était composée de hauts fonctionnaires de l'Administration des Douanes; il y en avait une à Damiette et une autre à Port-Saïd, outre la principale qui était à Alexandrie; et quand une infraction était relevée

hors des zones de compétence de ces Commissions douanières, par exemple en bordure du désert, en Haute-Egypte, c'étaient les Tribunaux Civils indigènes de l'endroit qui étaient compétents, sauf quand un sujet d'une puissance capitulaire était mêlé à l'affaire. La Commission se saisissait des affaires, acquittait ou condamnait l'importateur. Celui-ci pouvait appeler devant les Tribunaux Mixtes, ou les Tribunaux de Commerce indigènes suivant les cas et si le jugement d'appel infirmait la décision de la Commission, celle-ci pouvait être passible de dommages-intérêts.

Ce système provoquait de vives réclamations : d'abord, disait-on, l'Administration, par la Commission Douanière, est à la fois juge et partie. On pouvait répondre à cela que la menace des dommages-intérêts à payer en cas d'infirmité de son jugement ne pouvait que l'inciter à la justice et à la modération.

Le grand défaut était qu'elle devait s'occuper même des affaires où l'infraction était douteuse. Par exemple, l'importateur de bonne foi est en désaccord avec la douane sur la qualité ou l'espèce de la marchandise ; cela arrivait surtout dans les quelques cas où les droits étaient spécifiques ; la Commission devait donc d'abord trancher cette question de qualité ou d'espèce, puis se prononcer, en conséquence, sur l'existence de l'infraction et la punir. L'appel pouvait donc porter sur une des deux décisions ou sur les deux. Il faut ajouter à cela que les jugements de la Commission et des Cours d'Appel, pour être exécutoires, devaient recevoir l'exequatur du président du Tribunal civil ordinaire dans lequel se trouvaient les biens que l'exécution voulait poursuivre.

On désirait qu'un organisme différent de ce tribunal en quelque sorte pénal, tranchât les contestations, et seulement dans le cas où la décision donnerait tort à l'importa-

teur et dévoilerait ainsi l'existence d'une fausse déclaration, donc d'une infraction ; rendre alors la Commission Douanière compétente, quitte à celle-ci de prononcer un acquittement dans les cas, rares d'ailleurs, où par exemple la bonne foi serait admise. Le caractère pénal de la Commission Douanière en serait plus accentué et ses jugements en deviendraient plus flétrissants. Cela faciliterait d'autre part — si l'on veut garder l'appel devant les Tribunaux Mixtes — ce mouvement qui date depuis quelques années et qui tend à donner aux Tribunaux Mixtes une compétence étendue en matière pénale (on pourrait même commencer par la compétence pénale en matière douanière, car c'est là un des points où les Capitulations favorisent par trop les Européens, surtout qu'il s'agit ici de gens de moralité douteuse).

Avec l'ancien système *ad valorem*, où au fond c'était la valeur qui intéressait le plus la douane, ces défauts pouvaient passer à la rigueur, car la majorité des contestations portant sur la valeur, le paiement en nature tranchait rapidement la question, mais avec l'adoption des droits spécifiques, une pareille situation n'était plus tenable. L'attention de la Douane devant nécessairement se porter sur l'espèce et la qualité, les contestations nées à ce sujet ne pouvaient que se multiplier ; la Commission Douanière aurait été submergée ; la réforme devenait inévitable.

Cette réforme a été partiellement accomplie par la loi de février 1930 qui crée justement un organisme chargé de juger spécialement les contestations sur l'espèce, la qualité ou l'origine des marchandises entre la douane et l'importateur. Nous verrons que c'est le système français de l'expertise légale que l'on a suivi, pas à pas même, en certains points.

Il reste encore un point sur lequel l'ancien système continue à s'appliquer : c'est dans les contestations relatives

à la valeur (dans l'ancien régime, c'étaient ces contestations qui étaient les plus nombreuses) ; quand l'importateur et la douane n'étaient pas d'accord sur la valeur, et cela arrivait souvent, le désaccord était tranché par le paiement en nature.

Si le vérificateur trouvait que la marchandise valait plus que ne le prétendait l'importateur, il exerçait le droit de préemption ou prélevait sur les marchandises importées, si l'importateur l'acceptait, une quantité représentant 8 % du lot (dans le cas le plus général où le droit était de 8 % *ad valorem*) ; cette faculté pouvait d'ailleurs être demandée par l'importateur. Dans les cas où le lot n'était pas divisible dans la proportion voulue ou était indivisible, des règles assez complexes intervenaient.

Là aussi, ce système archaïque, dont nous avons étudié les défauts, appelait une réforme. L'opinion la plus en faveur, même parmi les partisans du maintien de l'*ad valorem*, penchait pour la création d'un organisme spécial qui statuerait sur les contestations relatives aux valeurs. Logiquement, l'institution de l'expertise légale, puisque c'est ce qu'on avait adopté, aurait dû s'appliquer, comme en France, aussi bien aux désaccords relatifs à la valeur qu'aux autres. Pourtant ce n'est pas ce qui a été suivi.

L'article 7, alinéa 1, du décret du 14 février 1930, pris en application de la loi n° 2, commence ainsi : En cas de contestation sur l'espèce, la qualité ou l'origine des marchandises, etc., on ne parle pas de la valeur.

Le projet de loi est plus explicite encore, puisque, à côté de l'expertise légale, il prévoyait le cas des contestations qui pourraient surgir entre les Douanes et le déclarant relativement à la valeur des marchandises taxées *ad valorem*.

L'article 89 du décret de codification des douanes en France porte, au contraire, dans son alinéa 1 : Lorsque le

service des douanes soupçonne qu'il y a fausseté dans la déclaration relativement à l'espèce, à l'origine ou à la qualité des produits pour l'application des droits, des primes, etc...

Alinéa 2 : La même procédure est suivie pour les expertises relatives à la valeur des marchandises soumises à ce mode de taxation.

Pourquoi cette absence de réforme quand il s'agit de la valeur ? (Il ne faut pas oublier que ce maintien de l'ancien système, comme l'application de toute la réforme douanière, n'est que provisoire ; le Gouvernement a prévu trois ans pour la durée de l'étude de l'application de ce nouveau régime, et à la fin de cette période, il se pourrait que de nouveaux changements aient lieu.)

Nous avons déjà décrit les défauts du paiement en nature et pourtant le paiement en nature a subsisté dans le cas des contestations sur la valeur. C'est qu'ici la tradition l'a emporté. Depuis le temps que l'Administration des Douanes percevait des droits *ad valorem*, elle avait fini par acquérir une grande dextérité dans l'estimation des marchandises et dans le mécanisme du paiement en nature ; le Gouvernement s'est dit que, s'il y avait des points où l'introduction des droits spécifiques obligeait à des réformes correspondantes, là où les droits *ad valorem* étaient maintenus (augmentés et différenciés, il est vrai), il était inutile de toucher à un système qui avait fonctionné si bien jusque-là ; puis, du moins pendant une période de trois ans, cette mesure de transition n'était peut-être pas inutile, les tribunaux d'expertise légale devant avoir déjà assez de mal avec les contestations relatives à l'espèce, la qualité ou l'origine des marchandises. Pour toutes ces raisons, le paiement en nature fut maintenu. Le projet de loi se contentait de préciser la conduite à suivre dans des cas particuliers. Ce

n'était d'ailleurs en grande partie qu'une répétition d'usages déjà consacrés par plusieurs articles du Code de l'Administration des douanes. Reproduisons seulement, à titre de renseignement, les articles 16 et 17 du projet de loi pour que le lecteur se rende mieux compte de ce qu'est le paiement en nature en Egypte.

ARTICLE 16. — Les contestations qui pourraient surgir entre la douane et les déclarants, quant à la valeur des marchandises taxées *ad valorem*, seront réglées par le paiement en nature. Le déclarant qui n'acceptera pas l'estimation de la Douane devra exprimer sur la déclaration son désir d'acquitter les droits en nature.

ARTICLE 17. — Le paiement en nature s'effectuera sur la base de la valeur déclarée par le destinataire. Cependant, si le genre de la marchandise ne permet pas un prélèvement adéquat au montant des droits à percevoir en nature et rend nécessaire le choix d'articles d'une valeur supérieure au montant des droits, il sera loisible à l'importateur, sous réserve du consentement de la douane, d'offrir un article d'une valeur inférieure au droit, mais, dans ce cas, il devra acquitter en espèce le supplément restant éligible d'après la valeur du lot estimé par la douane. Par contre, si la valeur déclarée de l'article à préempter est plus élevée que les droits dus sur la valeur déclarée du lot entier, la différence majorée de 10 % par la préemption plus le droit d'importation sur cette différence seront remboursés à l'importateur. Le choix des articles à prélever en nature appartiendra à la Douane. Toutefois, si l'écart entre les prix indiqués par les négociants et l'estimation faite par la Douane ne dépasse pas 10 %, le choix des objets à prélever en nature appartiendra moitié au négociant et moitié à la Douane. Lorsqu'il s'agira d'un objet indivisible formant un lot entier, la Douane le préemptera et remboursera à

l'importateur le montant de la valeur déclarée majorée de 10 % pour la préemption.

Il existait une institution qui diminuait beaucoup les contestations relatives à la valeur, mais elle était très critiquable. En vertu de l'article 7 de la convention commerciale avec l'Italie — et les autres conventions n'en différaient pas sous ce rapport — la valeur des principaux articles de consommation était fixée périodiquement d'un commun accord entre la Douane et les intéressés. Les prix fixés étaient considérés comme reconnus et restaient en vigueur pour une période n'excédant pas douze mois, sauf opposition signifiée dans un délai de quinze jours de la promulgation. Ce système était appliqué à une foule d'articles qui allaient des cotonnades à certains vins, du charbon aux bijouteries, des denrées coloniales aux métaux, etc... Presque tous les gros articles d'importation étaient ainsi l'objet de ces évaluations.

Mais les séances où ces tarifs étaient discutés en vue de leur promulgation étaient souvent caractérisées par l'absence des commerçants. Par contre, si des intérêts majeurs étaient en jeu, leur concours était alors nombreux ; il n'était pas rare alors que l'on assistât à un marchandage entre négociants et fonctionnaires en vue d'établir le prix réel de tel ou tel article. Il en résultait le plus souvent des moyens termes qui ne satisfaisaient personne. L'accord fait, l'opposition après coup de l'un quelconque des négociants intéressés faite par l'entremise de son autorité consulaire dans le délai de quinze jours était, comme nous l'avons dit, suffisante pour révoquer le tarif qui n'avait ainsi qu'un caractère illusoire.

On rapporte un cas où un tarif important entre tous, celui des cotonnades, accepté de part et d'autre et promulgué, fut rapporté parce qu'un des intéressés y fit opposition.

Quand l'accord était définitif, la valeur ainsi déterminée remplaçait la valeur telle que l'article 137 du Code des Douanes la concevait (valeur au lieu d'achat au jour du dédouanement).

Une question se pose maintenant. Est-ce que ce système continuera à jouer pour certaines marchandises restées taxées à l'*ad valorem* ? La nouvelle loi du tarif ne se prononce pas là-dessus. Pourtant, il semble bien que cette nouvelle loi, dont l'esprit est surtout un esprit de réforme, interdise à l'Administration des Douanes l'usage de tels tarifs spéciaux. Cela n'empêchera pas d'ailleurs la Direction Générale de documenter ses fonctionnaires dans toute la mesure possible sur les prix pratiqués à l'égard des marchandises taxables *ad valorem* ; les renseignements qu'elle leur fournira à titre simplement indicatif, sous forme de barèmes, pourront, avec avantage, être portés à la connaissance des importateurs. L'expérience pratiquée dans d'autres pays a démontré que l'usage de tels barèmes, lorsqu'ils sont établis avec prudence, diminuent dans une proportion considérable le nombre des litiges.

Examinons maintenant le mécanisme de l'expertise légale lui-même en le comparant au système français.

Article 7, alinéa 1, du décret du 14 février 1930 : « En cas de contestation sur l'espèce, la qualité ou l'origine de la marchandise, un procès-verbal sera dressé par les soins de la Douane, mentionnant les détails de la contestation qui sera ensuite déférée, aux fins d'expertise, à deux experts désignés l'un par la douane, l'autre par le déclarant. »

Nous pouvons dès maintenant faire la remarque suivante : Le texte ne prévoit que l'espèce et la qualité de la marchandise ; est-ce que l'expertise légale pourra fonctionner en cas de contestation sur la nature ? On peut faire

valoir que si les textes ne parlent pas de la nature de la marchandise, c'est que celle-ci ne comporte généralement pas de discussion et peut être établie d'une façon irrécusable par la simple vérification ; au cas où, par exception, la nature de la marchandise pourrait prêter à discussion, il semble que les experts soient qualifiés pour statuer ; du fait qu'ils sont compétents pour les questions d'espèce et de qualité, à plus forte raison le seront-ils pour des questions de nature, puisqu'en établissant l'espèce ou la qualité d'un produit, ils établissent par là même également sa nature ; la mission de l'expertise légale consiste à dire ce qu'est le produit qui leur est soumis ; et étant saisis d'une question d'espèce, les experts pourront aussi bien rendre une décision de laquelle résulterait que la marchandise est d'autre nature que celle qui a été déclarée. Mais on pourrait aussi soutenir, en sens contraire, que le Comité, constituant une juridiction d'exception, ne doit pas voir ses attributions étendues au delà des strictes limites légales ; la loi ne parlant que d'espèce et de qualité, la nature de la marchandise devrait donc être établie selon les règles du droit commun : en Egypte, par la Commission Douanière qui, en statuant sur la question, déciderait ainsi s'il y a ou non infraction suivant qu'elle a reconnu que la nature de la marchandise est différente ou non de celle déclarée par l'importateur.

Revenons maintenant au fonctionnement de l'expertise légale.

Il faut toujours, pour qu'il y ait expertise légale, qu'il y ait une déclaration prétendue inexacte par la Douane ; les cas d'importation sans déclaration continuent donc à relever de la compétence de la Commission Douanière (nous avons étudié plus haut la question de savoir si le Gouvernement égyptien a le droit de maintenir la Commission

Douanière, institution prévue par le Règlement Douanier conventionnel compris dans les traités de commerce, dont le dernier a pris fin en février 1930).

D'autre part, les contestations sur le nombre, le poids, le volume, la surface ou la provenance des colis ne sont pas prévues ; c'est que ce sont des éléments matériels sur lesquels la Douane, par la mesure, la pesée, etc..., acquiert une certitude irréfutable. Quand le vérificateur a compté par exemple quatre colis, l'importateur, à moins d'un esprit de chicane particulièrement développé, ne peut prétendre n'en voir que trois.

Il y a deux experts, l'un désigné par le déclarant dans les huit jours, l'autre par la Douane. A la différence du système français qui prévoit que les experts seront choisis sur une liste comprenant des personnes compétentes dressée par le Ministère du Commerce et celui des Finances, après avis des Chambres de commerce, le système égyptien ne prévoit rien ; les experts pourront donc être n'importe qui, pourvu qu'ils soient compétents.

Deuxième différence : En France, même si les experts sont d'accord, le Comité d'expertise légale, composé de trois commissaires-experts attachés à titre permanent au Ministère du Commerce, enregistrent toujours le résultat des expertises, et en cas de désaccord entre les experts adjoints, c'est le Comité qui joue alors le rôle de tiers-arbitre. En Egypte, si les experts sont d'accord, la décision n'a pas à être homologuée ou contrôlée et est transmise telle quelle aux parties par l'intermédiaire du Directeur de la Douane. Ce n'est que quand il y a désaccord qu'un commissaire, nommé par le Gouvernement, statuera souverainement.

Troisième différence : En France, toutes les expertises légales ont lieu à Paris ; en Egypte, elles ont lieu à l'agence locale, d'où plus de célérité dans les décisions ; par contre,

on risque de voir se former des jurisprudences différentes, ce qui, en France, est évité par l'existence d'un seul Comité d'expertise légale.

On a proposé d'aboutir à une certaine unité dans la jurisprudence par la publication de la décision des tiers arbitres dans le Bulletin périodique de l'Administration des Douanes égyptiennes.

D'autre part, les experts locaux risquent d'être moins impartiaux que des experts situés au loin (qu'on se rappelle, en France, les décisions scandaleuses des comités locaux de l'an III).

Quatrième différence : En France, si une des parties ne désigne pas son expert, le juge de paix, sur la requête de l'autre partie, le désignera. En Egypte, on ne prévoit que le cas où c'est le déclarant qui s'abstient ; dans ce cas, le point de vue de la Douane est simplement considéré comme définitif, sans même que l'expertise légale ait à jouer. On ne prévoit pas le cas où c'est la Douane qui s'abstiendrait de nommer son expert ; c'est que pareille éventualité ne se produira sans doute jamais ; on ne voit pas très bien l'Administration des Douanes refuser de nommer un expert.

En Egypte, comme en France pour les décisions du Comité d'expertise légale fonctionnant en qualité de tiers arbitre, les décisions du Commissaire du Gouvernement sont sans appel (les cas où les experts sont d'accord n'est pas à examiner, car il n'y a pas alors d'appel possible et la partie perdante n'a alors qu'à s'incliner).

Comme en France, les tribunaux ne pourront, en aucun cas, connaître des contestations qui s'élèveraient entre la Douane et les déclarants, relativement à l'espèce, la qualité et l'origine des marchandises, ni des décisions rendues à cet effet. Dans les deux pays, ni les experts, ni le Commissaire du Gouvernement (en France, le Comité d'expertise

légale), n'auront qualité pour statuer, par voie de disposition générale et réglementaire, sur la nature des produits et ne pourront décider, dans chaque affaire, que pour le litige même qui leur sera soumis. Dans les deux pays, ces décisions d'expertise ne lieront la douane que pour la déclaration contestée.

Il existe une autre différence importante entre les deux pays : En France, les experts légaux statuent sur le point de fait seulement, sans pouvoir connaître du point de droit ; il ne leur appartient pas, par exemple, de dire quel est le droit applicable, ni sous quel numéro de tarif l'article qui leur a été soumis doit être taxé. Ainsi une déclaration porte, en termes du Tableau des Droits : « bouteilles, flacons en verre de moins d'un demi-litre » ; supposons que l'Administration voit au contraire dans ces marchandises « des verreries et ustensiles pour appareils et instruments scientifiques et pour laboratoires », passibles de droits plus élevés ; les experts consultés diront que les flacons à eux présentés sont « des tubes en verre soufflé pour échantillons en forme de flacon » ; mais là-dessus les deux parties sont d'accord ; là où elles diffèrent, c'est pour savoir sous quelle rubrique mettre ces tubes en verre soufflé pour échantillons en forme de flacons. C'est un des grands défauts du système français.

Le système égyptien l'a heureusement évité. L'article 7 de l'arrêté ministériel du 14 février 1930 réglementant les conditions d'application du décret du 14 février 1930 porte : « Leurs avis (des experts) devront être formulés dans les termes du tarif des douanes, ou en tout cas dans des conditions de clarté et de précision telles qu'aucun doute ne puisse ensuite subsister dans l'esprit du service des douanes sur le régime douanier à appliquer à la marchandise. »

Comme en France, le recours à l'expertise légale ne

pourra avoir lieu que pour des marchandises qui seront encore sous les mains de la douane.

En France, c'est le perdant qui supporte les frais d'expertise. En Egypte, quand les experts seront d'accord, chacune des parties supportera les frais de son expert, et s'il aura fallu avoir recours au commissaire du gouvernement, le montant des frais d'expertise, évalué forfaitairement à 3 livres, sera remboursé au déclarant si la décision est rendue en sa faveur.

Quant aux formalités entourant l'expertise légale, elles sont pareilles à celles suivies en France : établissement du procès-verbal, signature ou refus de signature, offre de main-levée contre dépôt préalable, prélèvement des échantillons, des plans ou des notices descriptives suivant les cas, bulletin d'analyse du laboratoire des Finances, certificat d'origine, factures, etc., mention de toutes ces pièces sur le procès-verbal, signification du nom des experts, consignation par écrit de la décision des experts, etc.

Enfin, dans plusieurs cas en France, on n'a pas recours à l'expertise légale. Ainsi, ce sont les laboratoires du Ministère des Finances qui décident souverainement dans les contestations au sujet de la détermination de l'espèce des levures de bière et des distilleries importées, en ce qui concerne la teneur en sucre cristallisé des produits sucrés admis à la décharge des comptes d'admission temporaire, etc. ; l'origine des vins de cru de Gironde et de Bourgogne réimportés en France, en exemption de droit, comme marchandises de retour, est établie par des jurys spéciaux fonctionnant l'un à Bordeaux, l'autre à l'Institut œnologique de Beaune, etc. En Egypte, le projet de loi portait dans son article 20 que le recours à l'expertise légale ne serait pas admis lorsqu'il s'agirait de produits dont l'analyse dans les

laboratoires du Gouvernement pourraient donner un résultat définitif ; ces produits devaient être déterminés par le Ministre des Finances. Mais le système finalement adopté rejeta cette exception et on prévoit, simplement, que le bulletin d'analyse du laboratoire des Finances pourra être envoyé aux experts à titre de documentation.

CHAPITRE XIII

LE PROJET DE RÈGLEMENT DOUANIER

On se rappelle que le Gouvernement jugea bon de ne pas présenter le projet de règlement douanier aux Chambres afin de ne pas provoquer de réclamations trop vives de la part de Puissances capitulaires.

Il est intéressant pourtant de voir les points sur lesquels le projet de règlement douanier innovait. On verra que ces innovations sont d'ailleurs de peu d'importance. Quoique ce projet n'ait pas été présenté au Parlement, il est probable que ce seront ses principaux articles qu'on adoptera le jour où l'Egypte se décidera à édicter un règlement douanier autonome.

Dans les articles 11 et 12, il instituait des restrictions d'entrée et de sortie pour certaines marchandises. Seuls, certains bureaux seraient ouverts à l'exportation et au transit. Les articles 16 à 25 s'occupaient de l'expertise légale. L'article 27 fixait à un an la durée des recours en cas de trop perçu ou de moins perçu. Les articles 49 à 67 s'occupaient de l'entrepôt ; ici, en fait, le projet incorporait simplement au Règlement les mesures que l'Administration appliquait mais qui n'avaient pas été prévues dans les 42 articles de l'ancien Règlement.

Comme nouveauté, le projet s'occupait des entrepôts spéciaux, d'entrepôts à l'intérieur des pays, du calcul des droits accessoires en cas d'entrepôt ; l'art 68 introduisait dans le régime douanier égyptien l'admission temporaire. L'article 69 s'occupait du drawback et en reprenait simplement la définition telle qu'elle se trouvait dans le code de l'Administration des Douanes. Les articles 70 à 90 s'occupaient des divers droits accessoires, (ardieh, droits de quai, tamkin, Elm-Khabar, factage, etc.), toujours comme dans le code de l'Administration des Douanes. Les deux nouveautés étaient les articles 80 et 81 qui s'occupaient du droit de statistique, qui était de tant par colis au lieu d'être une rémunération des renseignements fournis par la Douane, comme avant, et les articles 82 à 85 qui s'occupaient d'un droit de permis, droit de 30 m/ms par expéditeur ou destinataire réel, sur toutes déclarations de marchandises à destination ou en provenance de l'étranger (ce droit, ainsi que le droit de statistique, fut écarté pour simplifier le travail de la Douane).

L'article 91 comprenait une dérogation importante car il ajoutait cinq cas nouveaux aux neuf anciens cas de contrebande, en dehors des tentatives d'introduction frauduleuse qui étaient déjà considérées comme des cas de contrebande (il faut noter que ces nouveaux cas étaient déjà prévus, avec quelques petites différences parfois, dans le Code des Douanes, mais ils étaient épars et n'étaient pas assimilés à des cas de contrebande).

Ces cinq cas sont :

1. Le cas des marchandises trouvées dans les entrepôts et non portées dans les registres ; l'entrepositaire et les propriétaires en étaient solidairement tenus comme responsables. Avant, le Code des Douanes punissait cette fraude

d'une amende fixée par la Douane mais ne l'assimilait pas à un fait de contrebande ;

2. Le cas des marchandises faussement déclarées à la douane, quant à leur quantité, leur nature, leur qualité ou leur espèce, leur valeur, lorsque la fausse déclaration s'accompagnait de manœuvres considérées par la juridiction compétente comme des tentatives d'action de contrebande.

Ce paragraphe pourrait donner lieu à une étude intéressante des caractéristiques de ce nouveau cas de contrebande et des différences qu'il présente avec l'ancien cas de fausse déclaration ; mais, le projet de règlement n'ayant pas été adopté, il est inutile de s'y attarder.

3. Le cas des articles ayant une valeur commerciale arrivant par la poste, autrement que par colis postaux ou par plis portant à l'extérieur la mention apparente : « A soumettre à la Douane. Peut être ouvert d'office. » Ce cas devait mettre fin à un moyen fructueux de contrebande qui avait lieu avec l'aide inconsciente de la poste.

4. Le cas des marchandises étrangères ayant donné lieu à un remboursement ou à un drawback et qu'on aurait tenté de réintroduire clandestinement dans le pays.

5. Le cas des provisions de bord, y compris les tabacs et les boissons qui seraient trouvés en plus de ce qui a été détaillé dans la liste remise à la douane par le capitaine, dès son arrivée dans un port égyptien, pour être mis sous scellés, en dehors des provisions jugées nécessaires à la consommation normale de l'équipage et des voyageurs pendant leur séjour dans les eaux égyptiennes.

Les articles 92 à 97 s'occupaient de la constatation des faits de contrebande par la rédaction d'un procès-verbal. Ils précisaient ses énonciations, les offres de main-levée, la signature, la foi du procès-verbal, les personnes ayant

le droit de dresser les procès-verbaux, etc. L'ancien règlement ne s'occupait pas de tout cela.

L'article 105 ajoutait au droit de visite domiciliaire prévu par l'ancien règlement le droit de saisie à domicile, après perquisition, des marchandises prohibées.

L'article 109 prévoyait, pour la première fois, le cas où les marchandises de fraude n'auraient pu être saisies : le montant de l'amende serait arbitré par la Commission Douanière, d'après le cours du marché intérieur à l'époque où la fraude aura été commise. L'article 110 défendait à la Commission d'appliquer d'autres pénalités que celles prévues et ordonnait de ne plus tenir compte de l'excuse fournie par l'absence d'intention ; avant, cette excuse pouvait être acceptée.

L'article 111 incorporait au règlement douanier la répression des fraudes relatives à la réexportation des cigarettes égyptiennes, avec drawback, répression qui se trouvait primitivement dans le Code des Douanes.

L'article 115 permettait — chose nouvelle — la poursuite du délit par toutes les voies de droit alors qu'aucune saisie n'aurait été effectuée ni aucun procès-verbal rédigé. L'article 116 prévoyait la vente des objets saisis, avant jugement, dans le cas des marchandises ou des moyens de transport périssables, des marchandises sujettes à coulage et des animaux retenus par voie de litige.

L'article 117 définissait la contravention d'une façon générale, ce que ne faisait pas l'ancien règlement qui procédait par voie énumérative : « Devront être poursuivies pour contravention de douane, et par conséquent relèveront des dispositions spéciales du présent chapitre, toutes les infractions, sans exception, à la législation ou à la réglementation douanière qui ne constitueront pas des actes de contrebande et qui ne s'accompagneront pas de manœuvres de nature

à les faire assimiler à des cas de contrebande. L'article 119 prévoyait quelques cas de contravention, avec l'amende correspondante : c'étaient les cas prévus par l'ancien régime avec la différence que ces cas étaient alors les seuls cas de contravention ; on prévoyait seulement, en plus, les cas de soustraction et de déficit dans les entrepôts quand ils n'étaient pas assimilables à un cas de contrebande.

Ici aussi, la Commission ne pouvait modifier les amendes prévues et l'absence d'intention n'était pas une excuse.

Enfin, dans un dernier chapitre, le projet de règlement prévoyait pour la première fois des dispositions communes aux délits de contrebande et aux contraventions. Avant, on retrouvait des mesures semblables dans les délits de contrebande, puis dans les contraventions, mais il y avait de légères différences entre elles.

L'article 121 définissait la fausse déclaration. L'article 122 parlait du droit de transaction de l'Administration ; l'article 123 s'occupait des recherches des agents de douane dans les écritures de transporteurs, courtiers et entreposeurs (l'ancien règlement ne prévoyait pas cette dernière mesure).

L'article 124, pour le calcul des amendes, ajoutait le droit d'accise au droit compromis. L'article 125 prévoyait les oppositions et troubles aux fonctions des employés de douane, la rébellion et les actes de violence. L'article 126 prévoyait la contrainte par corps ; l'article 127, la complicité des employés dans les fraudes. A part les articles 121 et 123, c'étaient les anciennes dispositions qui avaient été reproduites.

Dans l'ensemble, le projet n'était pas si révolutionnaire que cela. Ce fut uniquement pour ne pas trop froisser les Puissances déjà inquiétées par l'établissement du nouveau tarif malgré leurs réclamations, que le Gouvernement préféra simplement maintenir l'ancien Règlement Douanier.

CHAPITRE XIV

AVIS DES CHAMBRES DE COMMERCE SUR LE NOUVEAU RÉGIME DOUANIER

Dans une chronologie logique ce chapitre aurait dû prendre place dans l'élaboration du tarif douanier, après la remise du rapport du Comité du Tarif et la rédaction du projet de loi. Le projet fut, en effet, rendu public le 17 décembre 1929 et on donna aux Chambres de commerce étrangères le droit de présenter jusqu'au 17 janvier leurs observations. Les observations de ces Chambres de commerce sont intéressantes à connaître car, à part quelques critiques parfois partiales relativement aux droits frappant les produits exportés par leurs pays respectifs, on peut trouver beaucoup de points où le projet présentait des faiblesses réelles. Le décret instituant les nouveaux tarifs n'a que très peu modifié le projet de loi, ce qui fait que ces critiques sont encore, en fait, celles que l'on peut actuellement faire au nouveau régime douanier. C'est pour cela que nous avons transporté ce chapitre ici. Les critiques seront mieux comprises, maintenant que l'on connaît dans son ensemble le nouveau régime douanier.

La Chambre française de Commerce du Caire demandait :

a) Quelle serait la position, vis-à-vis de la Douane, des marchandises hors douane, soit dans les eaux égyptiennes,

soit sur le sol égyptien, soit en acheminement vers les ports égyptiens le 17 février 1930. Nous avons vu, ailleurs, comment ce problème a été résolu en pratique ;

b) Quelle serait la situation légale des commerçants ayant pris des engagements avec des tiers ou avec l'Administration, avant la publication du tarif, pour les fournitures à livrer en magasin et dont la livraison ne pourrait avoir lieu avant le 17 février ? A qui serait imputé le supplément de charge ? Est-ce que la théorie de l'imprévision jouerait ?

La Chambre de commerce française remarquait ensuite que l'article 14 du projet de loi définissant la valeur était ainsi conçu : « Les droits *ad valorem* seront calculés sur la valeur de la marchandise dans le lieu du chargement ou d'achat, et au moment où elle sera dédouanée, majorée des frais de transport ou de fret, de commission et d'emballage, d'assurance, etc. », mais que cet article ne prévoyait pas le cas où les marchandises demeureraient longtemps à la Bonded (Société d'entrepôt au Caire), et où, pendant ce temps, la valeur au lieu d'achat a augmenté, et elle proposait, pour déterminer une fois pour toutes l'obligation de l'importateur, de tenir compte de la valeur au moment de l'embarquement, majorée des frais de transport, d'assurance, etc., car, pour l'importateur, la valeur qui compte c'est celle portée sur la facture. D'autre part, l'article 14, en augmentant la valeur des frais de commission, n'indiquait pas de quelle commission il s'agit.

Le décret, lui, ne s'occupe pas de la valeur, au contraire du projet. On peut se demander quelle est alors la notion de valeur retenue par les douanes égyptiennes. Il semble bien qu'elles n'aient pas adopté la conception de la Chambre française de Commerce et en soit restée à l'ancienne notion déterminée par un arrêt de décembre 1900 de la Cour d'Appel Mixte : « La valeur de base considérée étant

celle au lieu d'achat ou de chargement au moment du dédouanement. »

On notera, pourtant, que dans les « Arrangements avec la Douane », par mesure de faveur pour les maisons de commerce avec qui elle a traité, la Douane accepte comme valeur *le prix porté sur les factures reconnues authentiques, majoré des droits, etc.*

Enfin, et c'est le gros point faible que les Puissances capitulaires n'ont pas manqué de souligner : L'article 18 du projet prévoyait, en cas de contestation, la nomination de deux experts, l'un nommé par l'importateur, l'autre par la douane, et, en cas de désaccord entre eux, la nomination d'un troisième expert nommé par le gouvernement. (Nous avons vu que c'est ce système qui a été adopté). La Chambre de Commerce française suggérait que le troisième arbitre ne fasse pas partie des fonctionnaires et qu'il soit choisi parmi les juges assesseurs ou parmi les experts agréés auprès des tribunaux. D'ailleurs, il y a de fortes chances pour que le gouvernement, dans son désir de mécontenter le moins de gens possible, choisisse systématiquement ses commissaires autre part que parmi ses fonctionnaires.

Suivait ensuite, dans le rapport de la Chambre de Commerce française, une critique serrée de quelques droits qu'elle considérait comme non assez différenciés ou comme trop lourds. Nous n'entrerons pas dans ces détails techniques.

La Chambre de Commerce italienne présentait, dans son rapport, des observations analogues. En matière d'expertise légale, elle allait même plus loin que la Chambre de Commerce française : Elle voulait que le commissaire tiers-arbitre, étant donnée l'importance de la décision qu'il rend, ne fût pas nommé par le Gouvernement, mais par les deux

parties. En outre, elle attirait l'attention du Gouvernement sur un point particulier : Elle montra qu'avec l'élévation du tarif, le paiement des droits en nature risquait de devenir trop onéreux. Quand le tarif était de 8 %, sur 100 unités de marchandises, 8 étaient laissées en paiement ; ainsi, 92 unités, pour entrer, payaient 8 unités ; le tarif était donc en réalité de 8,70 % environ. La Douane justifiait cela ainsi : En touchant 8 % en espèces, c'est-à-dire 8 livres sur 100 objets valant une livre chacun, elle n'avait que ses frais ordinaires, de perception, tandis qu'en revendant 8 objets à une livre chacun, donnés comme droits en nature, elle avait toutes les charges qui incombent à un revendeur, d'où la légitimité d'une surtaxe de 0,70 % environ. Les tribunaux appelés à se prononcer sur la légalité de la perception des droits en nature sur cette base ont sanctionné la pratique suivie par la Douane. Cependant, avec les nouveaux tarifs, remarquait la Chambre de Commerce italienne, les frais supplémentaires de revente semblent être calculés un peu trop largement : de 20 et de 25 %, ils deviennent du 25 et du 33,33 % ; aussi, elle demandait que la retenue des marchandises soit telle que le taux réel perçu soit bien de 15, 20 et 25 %, c'est-à-dire que l'on retienne respectivement les 13, 16 et 19 % environ des marchandises.

La Chambre de Commerce britannique observait que l'Egypte ayant augmenté de 100 % ses droits de douane, une diminution des importations en résulterait. C'était, bien souvent, le désir du Gouvernement, reconnaissait-elle, mais, en ce qui concerne certains articles, elle trouvait que c'était parfois maladroit. Elle désirait que les engrais, les machines agricoles, les pompes et les machines pour l'irrigation, les combustibles pour ces machines, etc., fussent admis en franchise, tandis que le droit qui les frappait allait de 4 à 6 %. Mais il ne faut pas oublier que si le Gou-

vernement a eu en vue l'intérêt agricole et industriel de l'Egypte, il a dû en même temps tenir compte des besoins du budget.

La Chambre de Commerce anglaise remarquait que, sur de nombreux points, un droit protecteur assez élevé avait été créé, quoique l'industrie protégée demandât plusieurs années pour satisfaire la consommation, ce qui faisait que pendant un temps assez long le consommateur devait payer trop cher inutilement. Le tarif, suivant elle, aurait dû suivre de près le développement de l'industrie, cela en particulier pour l'industrie des allumettes, des cotonnades et de la farine. Suivant elle, l'application du nouveau tarif, en faisant monter le prix de la vie, ferait diminuer de 10 % le pouvoir d'achat de la monnaie ; or, le gain moyen de la majorité de la population étant de 300 P. T., une diminution de 30 P. T. risquait d'être trop lourde. On peut répondre que le développement des industries et de l'agriculture qui s'ensuivra amènera certainement une augmentation des salaires.

Elle critiquait aussi la nomination par le gouvernement du tiers-arbitre et, ainsi que les autres Chambres de Commerce, elle s'élevait vivement contre l'exemption de l'expertise légale, prévue dans le projet, pour les produits dont l'analyse dans le laboratoire de la douane pouvait donner un résultat décisif, car les laboratoires coûteraient très cher et ne pourraient être équipés que lentement. On a vu que le décret tint compte de cette observation et tout en poursuivant l'installation des laboratoires dans les principaux ports, a admis la compétence des experts, même dans ce domaine.

On a reproché au nouveau tarif douanier d'avoir surtout écouté les décisions de l'industrie. C'est que l'industrie, ainsi que le commerce, avaient de nombreux organes pou-

vant les représenter au cours des discussions qui précéderent le nouveau tarif, tandis que l'agriculture, à cause de ce manque d'organes correspondants, fit entendre moins souvent sa voix.

D'aucuns ont même trouvé normal qu'on écoutât l'industrie plutôt que l'agriculture. Ils disaient, pour légitimer un tel point de vue, que la politique douanière de tous les pays doit surtout viser à assurer l'établissement et l'essor de l'industrie, car l'agriculture est lente dans ses progrès, l'emploi de la main-d'œuvre y est plus restreint et généralement saisonnier ; d'ailleurs, la production agricole, quoique stimulée par les engrais et les machines, ne saurait dépasser une certaine limite, lorsque tous les territoires cultivables auront été mis en valeur ; par contre, l'industrie ouvre un champ d'action très large et presque illimité aux capitaux, aux techniciens, aux ouvriers ; on passe naturellement ou graduellement de la fabrication de produits de consommation principale et courante à celle des produits plus fins et plus riches, et à côté des fabriques de produits finis d'usage direct surgissent nécessairement des fabriques de produits subsidiaires et complémentaires ; les ressources naturelles du pays sont toutes exploitées et utilisées par l'industrie. L'industrie n'a d'autre limite que sa propre capacité de production.

Ce plaidoyer en faveur de la supériorité de l'industrie sur l'agriculture, tout en contenant des points de vue exacts, ne doit être accepté qu'avec précaution, surtout dans un pays comme l'Égypte où l'agriculture tient et tiendra longtemps encore le premier rang.

Un autre reproche a été fait au tarif, mais il faut, pour le comprendre, se placer loin dans l'avenir. Le tarif s'est soucié avant tout de favoriser la fabrication des objets de consommation générale ; dans ce but, il a non seulement frappé

ces produits des droits les plus élevés du tarif, mais il a encore expressément limité la taxation de l'outillage de ces industries (et avant le nouveau régime, le gouvernement exemptait déjà souvent de tout ou partie des droits de douane, l'outillage des usines à personnel et direction indigènes). D'aucuns ont trouvé que ce régime favorise les installations industrielles dans le pays avec un outillage étranger, mais qu'il est susceptible d'entraver, dans l'avenir, le développement des industries chimiques et mécaniques et aussi le progrès des industries vers la fabrication des produits plus fins ; ils trouvaient ce tarif convenable pour le moment, mais pas pour l'avenir, à moins de modifications dans les principes.

En fait, il semble peu probable que l'économie égyptienne soit susceptible d'être aussi complète que ne le croient les auteurs de cette critique.

Autre critique : Le Gouvernement aurait eu tort de généraliser l'élaboration de nouveaux tarifs à tous les articles et à toutes les commodités sans distinction du besoin qu'on pourrait en avoir. Certaines matières de première nécessité qui sont indispensables à l'existence et que l'Egypte ne produit guère ou ne produit que très insuffisamment, sont taxés à des taux élevés. Le meilleur système, disait-on, aurait été de procéder par graduation en ne touchant que les chapitres des activités qui pouvaient progresser à la faveur des nouveaux tarifs sans atteindre trop gravement le consommateur.

D'autre part, ajoutait-on, l'enchérissement de la vie, provoqué par le tarif douanier, est arrivé à un moment où une crise prolongée avait souvent mis le contribuable en mauvaise posture. Sera-t-il possible, se demandait-on, d'en retirer encore les trois millions de livres de supplément de recettes escomptées ? N'aurait-on pas pu attendre la fin de

la crise (reste à savoir si la crise, pour finir, n'avait pas besoin d'un nouveau tarif douanier) ; d'ailleurs, le Gouvernement est-il si sûr que cela d'obtenir réellement les trois millions de livres prévues en supplément de recette ? il peut se faire que cette augmentation de tarif se traduise au contraire par une diminution de recettes de la Douane si, comme il est à présumer, les importations venaient à diminuer ; le consommateur étant obligé, devant l'exagération des prix qu'on lui impose sur les articles de consommation, de restreindre ses achats, provoquera de ce fait inévitablement et à brève échéance un recul sur les importations. N'aurait-on pas mieux fait de réaliser des économies dans le budget de l'Etat égyptien, ne serait-ce que dans le chapitre des émoluments des fonctionnaires, comme dans maints autres chapitres accessoires où le désordre et le gaspillage sont à l'ordre du jour ?

Notons d'abord que rien n'empêche de réaliser ces économies tout en maintenant le nouveau tarif. Maintenant, quant à la question de l'opportunité ou de la trop grande généralité de l'augmentation de tarif, il faut reconnaître que ces objections ont une certaine valeur, mais cette valeur n'est que provisoire ; les périodes de transition sont toujours difficiles ; puis, n'est-il pas juste que pendant un certain temps les intérêts particuliers soient quelque peu gênés en faveur de l'intérêt général ? Il faut considérer aussi qu'on pourra payer plus cher certains produits grâce au gain que la population réalisera à la suite du développement qui ne manquera pas de se produire dans l'industrie, du fait de l'élévation du niveau moyen de la protection douanière.

Enfin, le dernier reproche qu'on fait au tarif est que la différence entre les droits sur les matières premières et ceux sur les produits finis dépasse rarement 5 % de la

valeur des produits, ce qui est insuffisant parfois pour protéger l'industrie.

Vue d'ensemble sur le tarif douanier.

Ainsi a été assurée aux produits locaux une protection mesurée, susceptible d'être renforcée avec le temps, suivant le degré d'intensité qu'atteindrait la production à l'avenir. Les droits fixés sur certains articles similaires à ceux produits dans le pays, tels que légumes, fruits, sucres, farine, riz, fromage, sardines, poissons salés, viandes, volailles, huiles, macaronis, compotes, chocolats, etc., ont été tous majorés et portés à des pourcentages variant entre 12 et 20 % (plus même pour le sucre).

Le tarif a tenu compte des conditions spéciales de certaines industries telles que celles du savon, des cuirs tannés, des chaussures, des meubles, des tissus, des vêtements confectionnés, de la benzine, des parfums, des papiers, du carton et de l'imprimerie, des broderies, etc., du ciment, de la minoterie, etc., et il a frappé les articles similaires importés de droits variant entre 15 et 20 %.

On s'est enfin attaché à stimuler l'agriculture et l'industrie en réduisant les droits fixés sur les articles nécessaires à l'agriculture : engrais, machines, charbon, et à l'industrie : machines-outils, matières premières, combustibles.

Pour se rendre compte du degré de modération de ce tarif, il suffit de jeter un coup d'œil sur le tableau ci-dessus qui indique les droits fixés en France et en Italie sur certains articles, pour lesquels le tarif égyptien prévoit les taux les plus élevés :

<i>Désignation des marchandises</i>	<i>Unité de perception</i>	<i>Droits en France</i>	<i>Droits en Italie</i>	<i>Droits du nouveau tarif égyptien</i>
Carton	100 kilos	450 fr.	300 fr.	150 fr.
Farine	100 —	560 fr.	450 fr.	220 fr.
Viande de mouton ...	100 —	1.400 fr.	300 fr.	900 fr.
Viande de bœuf	100 —	1.400 fr.	300 fr.	600 fr.
Sucre	100 —	1.000 fr.	360 fr.	400 fr.
		<i>outré l'accise</i>		<i>outré l'accise</i>
Café	100 —	1.850 fr.	5.200 fr.	2.000 fr.
Thé	100 —	2.800 fr.	15.500 fr.	2.200 fr.
Bière	100 —	500 fr.	600 fr.	300 fr.
Ciment	1.000 —	240 fr.	700 fr.	300 fr.
Cigarettes	par kilo	2.500 fr.	5.000 fr.	1.200 fr.
Savon	100 kilos	360 fr.	600 fr.	500 fr.
Fil de soie artificielle .	100 —	144 fr.	80 fr.	22 fr.
Automobiles	valeur	45 %	30 %	15 %
			2.800 mms par 100 k.	
Biscuits	—	17 %	60 %	15 %
Machines à tricoter ...	—	16 %	12 %	12 %
Fils de coton	100 kilos	20.000 à 960	de 5.300 à 600	de 1.800 à 1.300
Tissus de coton écrus ..	par kilo	280 à 45	de 100 à 28	de 42 à 18
Tissus de coton blanchis	—	de 335 à 54	de 110 à 34	de 70 à 27
Tissus de coton teintés .	—	de 295 à 61	de 116 à 40	de 105 à 33

CHAPITRE XV

MODIFICATIONS ULTÉRIEURES

AU 14 FÉVRIER 1931

On a vu que le nouveau tarif douanier était provisoire et destiné à des perfectionnements ultérieurs, aussi, après le 16 février 1930, une série de décrets a changé un grand nombre de droits, dans le sens d'une élévation en général (de même que le Gouvernement a institué, par décret, avec l'autorisation parlementaire, le nouveau tarif, c'est encore par décret qu'il a modifié celui-ci).

En effet, plusieurs industries s'étaient plaintes très tôt que le nouveau tarif douanier ne les protégeaient pas assez; en conséquence de cela, le 25 juillet 1930, les droits sur le blé, la farine, les céréales et produits dérivés, le sucre, les fruits et légumes ont été augmentés. Une note explicative largement distribuée légitimait cette augmentation.

Pour le blé, c'était la crise mondiale de surproduction qui se faisait sentir en Egypte qui était cause que le marché local avait été submergé par de grandes quantités de farines étrangères. Le Gouvernement espérait que la majoration des droits atténuerait les effets de la crise agricole et provoquerait l'extension de la culture du blé. En conséquence de l'augmentation des droits sur le blé et la farine, ceux des autres céréales et produits dérivés de céréales furent aussi augmentés.

Le 15 décembre 1930, nouvelle augmentation sur les mêmes articles. De 90 m/ms en février 1930, les droits sur les farines sont montés à 300 m/ms les cent kilos en décembre 1930.

Le Comité du Tarif, en juillet 1930, refusa d'augmenter les droits sur le riz, car l'Egypte en produit plus qu'elle n'en consomme et doit même exporter le surplus, soit 70.000 tonnes.

La question du sucre est fort bien étudiée dans la note.

Il y a surproduction de sucre dans le monde à un tel point qu'en juin 1928, le Comité économique de la S. D. N. étudia cette question.

Les facteurs locaux de la crise sont : 1° L'énormité des quantités de sucre importées par la spéculation à la suite de la publication du projet du nouveau tarif douanier ; 2° Elévation du coût de production en Egypte par rapport aux autres pays (Java en particulier) ; 3° Mesures prises par certains pays, comme la Pologne et la Tchécoslovaquie, pour encourager les exportations ; 4° La Société des Sucreries, devant baisser ses prix avec la baisse des cours, ne pouvait, d'autre part, réduire le prix d'achat de la canne, de peur de voir les cultivateurs de canne se détourner de cette culture ; 5° Protection douanière insuffisante.

Le Comité du Tarif avait suggéré, pour l'avenir, la création d'une régie sucrière avec participation du gouvernement au bénéfice de la Société et, en attendant, l'augmentation des droits sur le sucre ou plus exactement le retour au droit spécifique de 400 m/ms prévu par le projet. En effet, il y avait sur le sucre dans le tarif de février 1930 un droit *ad valorem* de 25 %, or les cours mondiaux du sucre baissant, ce droit de 25 % baissait aussi et la protection diminuait avec la chute des cours alors qu'elle aurait dû augmenter, tandis qu'en le remplaçant par un droit spéci-

fique, ce droit fixe, transformé en pour cent, augmenterait avec la chute des cours (c'est un des avantages du droit spécifique sur le droit *ad valorem*). Aussi le 25 juillet 1930, les droits sur le sucre furent fixés à 400 m/ms les 100 kg. nets ; de même les droits sur le glucose, le lévulose, le maltose et autres sucres similaires ; les droits sur la sucrerie et toutes autres préparations alimentaires au sucre furent portés de 20 à 30 %. En échange, l'Administrateur-Directeur général de la Société des Sucreries s'engageait à ne pas majorer les prix du sucre de plus de 90 P. T. par tonne jusqu'en décembre prochain à moins de forte hausse des cours.

D'autre part, on se rappelle que le projet de décembre 1929 avait prévu un droit d'accise de 225 m/ms les 100 kg. nets ; le décret le ramena à 60 m/ms. C'est qu'alors, il y avait un fort stock de sucre (90.000 tonnes déjà importées par la spéculation et ayant payé les droits de douane et en compensation, 90.000 tonnes provenant des Sucreries exonérées de droits d'accise) ce qui aurait augmenté les prix sans intérêt pour le Trésor, car ce stock était exonéré de droit de consommation ; aussi le Gouvernement surveillait de près la diminution de ce stock et, à son épuisement, comptait porter le droit d'accise à 225 m/ms sans préavis afin de prévenir la spéculation ¹.

Le 14 décembre 1930, les droits sur le sucre furent portés au niveau prévu par les experts, soit 700 m/ms les 100 kg. nets de sucre raffiné et les droits d'accise furent portés de 60 m/ms à 300 m/ms par cent kgs. De même, les droits sur le froment furent portés de 150 m/ms à 300 m/ms et ceux sur les farines de 300 à 480 m/ms.

1. On verra que dans le cas des allumettes, le gouvernement égyptien considère les stocks ayant déjà payé les droits de douane, comme passibles néanmoins de droits d'accise créés ultérieurement.

Enfin à la suite de la mévente de certains fruits et légumes et pour stimuler les nouvelles cultures, les droits sur les fruits et légumes ont été augmentés en décembre 1930.

Le 11 février 1931, les droits d'un certain nombre d'articles variés étaient augmentés.

Le 16 février 1931, un décret-loi analogue a encore modifié un très grand nombre de droits ; 204 positions ont subi des changements. La spécification a été légèrement augmentée non par l'accroissement du nombre des positions mais le plus souvent par l'augmentation, dans la position considérée, du nombre des subdivisions a) b) ou 1) 2).

Exemple :

N° 20 : Lait et crème conservés :

- a) Lait conservé en bloc, en poudre, etc... ;
- b) Crème conservée.

On a maintenant comme subdivisions dans a) et b) devenus A) et B).

1) En poudre :

- a) Non sucré ;
- b) Avec addition de sucre...

2) Autres :

- a) Non sucré ;
- b) Avec addition de sucre...

27 positions ont été ainsi plus détaillées, 2 seulement ont été simplifiées, 6 positions nouvelles ont été créées sous la forme : bis.

Dans plusieurs cas, les produits ont changé de position ou sont soumis au régime d'une autre position : Ainsi le seigle a maintenant le même régime que le froment ; les articles de coton mélangés de soie dans une proportion de plus de 15 % sont traités comme les articles de soie, le droit

ne pouvant être inférieur au droit spécifique fixé pour les mêmes articles en coton pur, selon l'espèce, majoré de 25 % dudit droit. Quelques positions taxées au brut sont maintenant taxées au net. D'autres avaient comme unité de perception 100 kilos, elles ont maintenant 1.000 kilos. Les Notes Explicatives qu'on trouve au bas du tableau ont été complétées à cause du plus grand détail de la spécification.

Les tarifs ont été en majeure partie augmentés. Il en a été ainsi dans les tissus de coton, les chaussures, le papier, la benzine, les ciments, etc...; seules une dizaine de positions ont vu leur tarif diminué, en particulier certains engrais (scories, cendres, sels d'ammoniaque, chlorure de chaux, etc...).

Enfin, une grande partie des positions que le tarif de février 1930 avait laissées *ad valorem*, comme l'avait prévu le rapport du Comité du tarif, a été transformée en droit spécifique. Il en a été ainsi pour le papier et ses succédanés, les chaussures, les ouvrages en tôle de fer et d'acier non dénommés, ni compris ailleurs, etc... On pourra noter que, dans plusieurs cas, la rubrique « autres » a été taxée au spécifique.

Ce ne sont pas les seuls changements ; un autre décret du 16 février 1931 a établi un droit d'accise sur trois nouveaux produits. Ce sont :

Le ciment	300 m/ms par 1.000 kg.
Le kérosène	44 m/ms par 100 kg.
Alcool à brûler dé-	
naturé	10 m/ms par litre.

Déjà, le 11 février, les droits sur les farines avaient encore augmenté. Le 8 février 1931, un droit d'accise avait

été déjà établi sur les allumettes et sur les briquets de fabrications locale ou importés. (Nous examinons plus loin les difficultés internationales que les modalités de la perception de ce droit d'accise ont soulevées.) Ces quatre nouveaux droits d'accises sont donc à ajouter à la liste de la page 125.

D'autre part, le droit d'accise sur la benzine et le white spirit a été porté de 160 à 360 m/ms les 100 kilos.

Nous pouvons encore signaler deux modifications secondaires apportées par le décret du 16 février 1931.

Le droit de quai sur les passagers débarqués et embarqués dans les ports égyptiens a été supprimé ; l'article 7 de la loi n° 2 de 1930 est donc abrogé.

Un arrêté ministériel du 16 février 1931 modifie quelque peu, dans le domaine des emballages et récipients, la teneur du deuxième paragraphe de la deuxième partie du tableau A et le sixième paragraphe de la deuxième partie du tableau B, tous deux relatifs aux boîtes renfermant des cigares, cigarettes et tabacs manufacturés.

On peut se demander comment a-t-on passé des tarifs précédents aux tarifs augmentés. Les décrets ont prévu cela par une clause de style : « Toute marchandise n'ayant pas acquitté les droits de douane avant la date de la mise en vigueur du présent décret sera taxée au droit établi par ce décret. »

Le 22 février 1931, les droits sur le sucre de canne, de betterave et sucres analogues ont été encore augmentés et sont devenus prohibitifs. D'autre part, « vu l'accord conclu entre la Société Générale des Sucreries et Raffineries d'Egypte et le Ministre des Finances, le Gouvernement est autorisé, pendant la durée de l'accord, à établir par décret le droit de douane et d'accise sur les sucres de manière à protéger le sucre produit dans le pays de la concurrence

étrangère ; pendant la même période, le Gouvernement est autorisé à subordonner l'exportation du sucre produit dans le pays et la réexportation du sucre importé à une autorisation préalable ».

On ne peut importer que du sucre brut. Cette mesure a été prise afin de favoriser l'industrie de la raffinerie. D'autre part, le Gouvernement songerait à instituer pour la farine un système d'échelle mobile : Le tarif des droits varierait par paliers, en sens inverse du prix de la farine à l'intérieur, de façon à ce que le prix du pain ne subisse pas de trop grandes oscillations, cela afin d'encourager les minoteries et par contre-coup la culture du blé.

Ces mesures sont ainsi indirectement en faveur de la polyculture (il faut en rapprocher le décret-loi du 5 février 1931 limitant la culture du coton sakellaridis).

Notons enfin le décret-loi n° 18 de 1931 qui modifie le paragraphe 3 de l'article 2 de la loi n° 2 de février 1930 relatif à la durée des pouvoirs du Ministre des Finances quant aux exonérations temporaires par voie de mesure générale ou particulière, de la surtaxe perçue sur les marchandises provenant des pays avec lesquels l'Egypte n'aurait pas conclu de conventions douanières ; la durée de ces pouvoirs est portée de un à deux ans, c'est-à-dire prolongée jusqu'en février 1932.

Toutes ces augmentations de recettes, y compris le droit d'accise sur les allumettes, semblent vouloir atteindre 800.000 livres.

Des critiques se sont élevées contre cette élévation des tarifs qui, en atteignant les articles de consommation courante (chaussures, tissus de coton — les droits sur ceux-ci ont augmenté de 20 % — benzine, farines, etc...) risquent d'augmenter le prix de la vie ; cela est d'autant plus inquiétant que la période de crise n'est pas close en Egypte. Dans

ce pays, où le coton, source principale de la richesse, est à un niveau sensiblement inférieur à celui auquel il était il y a un an, le prix de la vie, les loyers, les matières premières et les objets manufacturés n'ont pas baissé. Est-ce que tout cela n'est pas contradictoire avec la volonté énoncée par le Gouvernement de faire tous ses efforts pour enrayer une hausse des prix ?

Le Gouvernement légitime ses nouvelles mesures en y voyant un encouragement aux industries locales ; en réalité (et à part dans le domaine des sucreries et de la minoterie, domaine très important, il est vrai), ce sont des raisons fiscales qui ont poussé le Gouvernement. C'est que l'impôt indirect est le seul point où l'usage et la doctrine des Capitulations laissent au Gouvernement une liberté à peu près complète.

Arrivons aux difficultés internationales soulevées par le droit d'accise sur les allumettes.

Un décret a institué un droit d'accise sur les allumettes et un autre établit une législation administrative et pénale à l'encontre de toute personne, même étrangère, possédant des stocks d'allumettes non déclarés (droit de visite, perquisition domiciliaire, contravention, etc...). En vertu du décret du 31 janvier 1889 qui oblige l'Assemblée Générale de la Cour Mixte à délibérer sur les lois et règlements de police édictés par le Gouvernement Egyptien à l'encontre des étrangers et à les rendre applicables à ceux-ci, le Gouvernement soumit le deuxième décret à l'Assemblée qui l'entérina sans difficulté. Tout paraissait donc en règle, mais la France, la Belgique, l'Italie, l'Angleterre réclamèrent : Les quatre pays admettaient la validité du premier décret instituant un nouveau droit d'accise, mais ils jugeaient inadmissible que des marchandises ayant déjà, depuis un certain temps, passé la douane

puissent de nouveau être soumises à un droit d'accise supplémentaire, d'autant plus qu'il n'existe en Egypte aucune fabrique d'allumettes dont les produits soient susceptibles d'être atteints par le nouveau droit. Les quatre pays considèrent donc cette taxe, non comme un droit de consommation ou d'accise, mais comme un droit réel déguisé qui, de ce fait, doit être accepté par les Puissances avant d'être imposé à leurs ressortissants, et sur ce point, l'Assemblée Générale de la Cour Mixte elle-même ne pourra rien valider puisque l'article 12 du R. O. J. laisse en dehors de sa compétence toute législation d'ordre fiscal nouvellement élaborée par l'Egypte.

Le Gouvernement Egyptien répondit que cette analyse de l'essence de la nouvelle taxe était assez critiquable. Il argua, d'autre part, de sa liberté absolue et reconnue en matière d'impôts indirects. Il estimait ensuite que, puisque l'an dernier les Puissances avaient admis sans protester le nouveau tarif douanier, c'est qu'elles avaient accepté le principe intégral de la liberté de l'Egypte en matière douanière. Enfin, en ce qui concernait l'application du droit d'accise à des marchandises non fabriquées dans le pays et déjà importées, il objectait qu'une récente législation avait créé de tels droits dans plusieurs pays d'Europe et qu'en France, en particulier, une loi du 31 décembre 1916 avait institué une semblable taxe sur un certain nombre de denrées exotiques et avait exigé, dans les trois jours, la déclaration des stocks existants et rejeté les réclamations étrangères relatives à ces nouveaux droits, en particulier celles du Brésil au sujet du café. (On pouvait répondre que la France n'est pas soumise à des Capitulations, puis qu'en 1916 c'était la guerre avec toutes ses mesures d'exception.)

Dernièrement, le Haut-Commissaire britannique s'est déclaré prêt à s'incliner si les autres Puissances en faisaient autant.

CONCLUSION

Ces réformes de février-mars 1931 ne seront pas les dernières. Le régime douanier égyptien est en train de grandir, de se développer. Il aura sans doute, comme toutes les nouveautés, ses maladies de croissance, mais il les surmontera. Faisons confiance en cela au Gouvernement égyptien.

On peut se demander comment se terminera cette lutte curieuse entre l'Égypte et les puissances capitulaires dont les intérêts sont diamétralement opposés. Nous ne croyons pas nous tromper beaucoup en prévoyant que l'accord finira par s'établir. Peut-être cet accord laissera-t-il les Puissances quelque peu mélancoliques, mais l'amitié que leur vouera l'Égypte saura vite les consoler.

BIBLIOGRAPHIE

- A. POLNAUER. — Le régime douanier égyptien. Thèse Paris, 1926.
- H. HELMI. — Le régime douanier égyptien comparé à celui de la France. Thèse Dijon, 1929.
- El. SAYED HASSAN. — Essai sur une orientation nouvelle de l'économie égyptienne. Thèse Paris, 1928.
- El. RIFAI. — La question agraire en Egypte. Thèse Paris, 1919.
- I. MEYER. — L'Egypte contemporaine et les Capitulations: Thèse Paris, 1931.
- E. ALLIX. — Cours de doctorat de 1929-1930 sur les droits de douane.
- PÉLISSÉ DU RAUSAS. — Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman.
- R. MAUNIER. — Bibliographie économique, juridique et sociale de l'Egypte.
- *L'Egypte contemporaine*. Revues de septembre 1929 à février 1931.
- *Revue d'Egypte économique et financière*, de septembre 1929 à mars 1931.
- *Journal des Tribunaux Mixtes*, décembre 1929 à mars 1931, dont l'article de M. Pupikofer sur les Capitulations et le régime douanier égyptien dans le numéro du 28 janvier 1930.
- Article de Georges Meyer dans *Le Temps*, de septembre 1929 à mars 1931.
- *L'Economiste Egyptien*, du 29 décembre 1929 et du 5 janvier 1930.
- René LA BRUYÈRE. — La situation économique et financière de l'Egypte (*Revue Politique et Parlementaire*, 1926).
- Conférence de E. Pegna sur le régime douanier de l'Egypte, 1917.
- K. MOURAD. — L'Egypte économique et sociale, 1926.

Documents officiels.

- *Journal officiel du Gouvernement égyptien*, de février 1930 à mars 1931.
- *Code de l'administration des Douanes.*
- Rapport du Comité de Contentieux de l'Etat.
- Rapport présenté à la Sous-Commission du Conseil économique chargée de l'étude du régime douanier.
- Projet de loi portant établissement du tarif des douanes, présenté par les Experts douaniers.
- Rapport de la Commission Douanière au Conseil économique.
- Rapport d'un Syndicat de négociants du Caire.
- Projet de loi portant modification du tarif des droits de douane.
- Rapports des Chambres de Commerce.
- Tableau des droits inscrits au tarif des douanes.
- Note explicative du Ministre des Finances en juillet 1930.
- Projet de loi portant Règlement douanier..

Vu, le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et approuvé,
le 24 Mars 1931,
le Président de Thèse,
René MAUNIER.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
Chapitre premier. — L'ancien régime douanier égyptien.....	3
Chapitre II. — Défaut de l'ancien régime douanier égyptien et réformes désirées	13
Chapitre III. — L'économie égyptienne devant le régime douanier.....	27
Dernières résistances des partisans de l' <i>ad valorem</i>	40
Chapitre IV. — Le nouveau régime douanier et les Capitulations.....	43
Arrangements avec la Douane.....	67
Chapitre V. — Elaboration du tarif douanier... ..	71
Les importateurs et le nouveau tarif douanier pendant la période de transition	87
Chapitre VI. — Les pouvoirs du Gouvernement en matière douanière d'après la loi du 14 février 1930.....	91
Les conventions de commerce.....	102
Régime des tarifs applicables aux accords commerciaux.....	107
Accords commerciaux passés en 1930.....	117
Tableau des accords passés en 1930.....	122
Chapitre VII. — Les droits d'accise.....	123
Les droits d'accise et les Capitulations.....	130
Chapitre VIII. — Les droits de quai et les droits accessoires.....	133
Chapitre IX. — La nomenclature douanière égyptienne.....	143
Chapitre X. — Question des poids bruts, des poids nets et des emballages	161
Chapitre XI. — Les régimes spéciaux.....	171
Chapitre XII. — L'expertise légale et le paiement en nature.....	177
Chapitre XIII. — Le projet de Règlement douanier.....	191
Chapitre XIV. — Avis des Chambres de commerce sur le nouveau régi- me douanier égyptien.....	197
Vue d'ensemble sur le tarif douanier.....	205
Tableau comparé des droits de douane sur les principaux articles en France, en Italie, en Egypte.....	206
Chapitre XV. — Modifications ultérieures au 14 février 1931.....	207
Conclusion	217

IMPRIMERIE J. BIERE

18-20-22, RUE DU PEUGUE

B O R D E A U X

1931
